DOMSTOLENS DOM
22. maj 1985 *

I sag 13/83

Europa-Parlamentet, ved generaldirektør i Parlamentets generalsekretariat F. Pasetti-Bombardella, juridisk konsulent R. Bieber samt fuldmægtig i Parlamentets generalsekretariat J. Schoo som befuldmægtigede, bistået af professor ved Hamburgs universitet, J. Schwarze, og professor ved Londons universitet, advokat F. Jacobs, London, og med valgt adresse i Luxembourg på Parlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved generaldirektør for Kommissionens juridiske tjeneste C.-D. Ehlermann, juridisk konsulent G. Close og Chr. Bail fra Kommissionens juridiske tjeneste som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg hos M. Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

intervenient,

mod

Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent H.-J. Glaesner som befuldmægtiget, bistået af A. Sacchettini og J. Aussant fra Rådets juridiske tjeneste som assisterende befuldmægtigede samt af professor ved Strasbourgs universitet R. M. Chevallier, professor ved Freiburgs universitet W. von Simson samt B. Laloux, Rådets juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktøren for Den europæiske Investeringsbanks juridiske tjeneste H. J. Pabbruwe, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Nederlandene, ved assisterende juridisk konsulent i udenrigsministeriet A. Bos som befuldmægtiget, bistået af professor ved Erasmus-Universitetet i Rotterdam L. H. Klaassen, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes ambassade, 5, rue C.-M.-Spoo,

intervenient,

* Processprog: Tysk.

angående et søgsmål i henhold til traktatens artikel 175, hvorunder det påstås statueret, at Rådet har udvist traktatstridig passivitet med hensyn til den fælles transportpolitik,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, O. Due og C. Kakouris, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot og R. Joliet,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Indholdsfortegnelse

Sagsfremstilling 1558

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger 1558

A — Den administrative procedure 1558

B — Traktatens bestemmelser 1561

C — Søgsmålet 1562

D — Skriftveksling 1562

II — Parternes påstande 1563

III — Parternes indlæg 1565

A — Formaliteten 1565

1. Europa-Parlamentets kompetence til at anlægge et passivitetssøgsmål 1565

2. Betingelserne i traktatens artikel 175, stk. 2 1567

3. Den subsidiære påstand i henhold til traktatens artikel 173 1570

B — Realiteten 1570
1. Almindelige bemærkninger 1570
2. Den første påstand: Undladelsen af at gennemføre 1573
3. Den anden påstand: Rådets undladelse af at træffe afgørelse vedrørende fjorten forslag fra Kommissionen 1578
4. Retsvirkningerne af den manglende fælles transportpolitik 1580
IV — Mundtlig forhandling 1582
Præmisser 1583
A — Sagens baggrund 1584
B — Formaliteten 1587
1. Søgsmålskompetencen 1587
2. Betingelserne vedrørende den forudgående administrative procedure 1588
C — Sagens genstand 1590
D — Den første påstand: Undladelsen af at gennemføre en fælles transportpolitik 1593
1. Den fælles transportpolitik i almindelighed 1593
2. Den frie udveksling af tjenesteydelser inden for transportområdet 1597
E — Den anden påstand: Undladelsen af at træffe afgørelse vedrørende de seksten forslag fra Kommissionen 1601
Sagens omkostninger 1602

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — Den administrative procedure

Den 16. september 1982 vedtog Europa-Parlamentet i et plenarmøde en beslutning om at sagsøge Rådet for Det europæiske økonomiske Fællesskab for passivitet inden for transportpolitikken (EFT 1982, C 267, s. 62).

Beslutningen lyder som følger:

»Europa-Parlamentet,

...

D. der henviser til, at der på transportpolitikkens område kun er truffet få og små foranstaltninger, som på ingen måde svarer til det fælles markeds krav,

E. der henviser til, at bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 3, litra e, og artikel 74-84 ikke er opfyldt, hvilket er en krænkelse af traktaten,

F. der henviser til, at Rådet ikke har truffet afgørelse om en lang række forslag fra Kommissionen, som Europa-Parlamentet allerede for længe siden har udtalt sig positivt om,

G. der henviser til, at alle andre traktatmæssige muligheder for at få opfyldt kravet om indførelse af en fælles transportpolitik er udtømt,

1) pålægger sin formand at indbringe klage i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 175 mod Rådet for Domstolen;

2) pålægger med henblik herpå sin formand som det første skridt straks at sende en opfordring i henhold til EØF-traktatens artikel 175, stk. 2, udformet i overensstemmelse med vedføjede udkast, til Rådet;

3) pålægger sin formand i tilfælde af, at Rådet ikke tager stilling inden for den i EØF-traktaten fastsatte frist på to måneder, at indbringe klagen for De europæiske Fællesskabers Domstol inden for den i traktaten fastsatte yderligere frist på to måneder;

4) pålægger sin formand i tilfælde af, at Rådet tager stilling inden for den i traktaten fastsatte frist på to måneder, at indhente udtalelser fra transportudvalget og retsudvalget og i lyset af disse udtalelser træffe afgørelse om, hvorvidt der skal indbringes klage eller ej; hvis disse udtalelser ikke foreligger inden for tidsfristerne for sagens påbegyndelse, at tage alle nødvendige skridt til at hævde Parlamentets rettigheder; hvis der efter afgivelsen af disse udtalelser træffes afgørelse om ikke at indbringe klage på ny at forelægge spørgsmålet for Parlamentet, så snart det er praktisk muligt;

5) forbeholder sig ret til under det følgende plenarmøde at behandle formandens afgørelse og pålægger med henblik herpå transportudvalget som korresponderende udvalg og retsudvalget som medvirkende rådgivende udvalg at forelægge en betænkning;

6) erklærer udtrykkeligt, at bilaget er en integreret del af denne beslutning;

7) anmoder Kommissionen om at indtræde i processen;

8) pålægger sin formand at sende denne beslutning og betænkningen til Rådet og Kommissionen.«

I henhold til det ved beslutningen givne pålæg sendte formanden for Europa-Parlamentet den 21. september 1982 en skrivelse til formanden for Rådet for De europæiske Fællesskaber; de første afsnit i skrivelsen lyder som følger:

»1) Jeg har hermed den ære at meddele Dem, at Europa-Parlamentet den 16. september 1982 har besluttet at indlede proceduren i overensstemmelse med artikel 175 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, da Rådet har krænket traktaten ved at undlade på grundlag af artikel 3, litra e), samt artikel 61 og 74 at træffe afgørelse om rammerne for en fælles transportpolitik, inden for hvilke traktatens mål kan søges nået, samt at træffe de i artikel 75 til 84 omhandlede afgørelser med henblik på gennemførelse af artikel 61 og 74.

2) Med denne skrivelse skal jeg i første række opfordre Rådet på grundlag af artikel 175, stk. 2, til at handle på den nedenfor nærmere angivne måde.

3) Jeg imødeser Deres stillingtagen, som muligvis vil foreligge inden for to måneder. Den vil blive behandlet indgående. Hvis det herved viser sig, at Deres stillingtagen er utilfredsstillende, eller hvis der ikke fremkommer nogen stillingtagen, vil jeg inden for fristen indbringe klage for De europæiske Fællesskabers Domstol for at få fastslået overtrædelse af traktaten, i hvilken forbindelse jeg forbeholder mig ret til at gøre alle eller nogle af nedenstående punkter til genstand for klagen.«

Det konstateres dernæst i skrivelsen, at de retsakter, Rådet har vedtaget på transportområdet, tilsammen hverken opfylder traktatens artikel 3, litra e), i henhold til hvilken der skal indføres en fælles politik på transportområdet, eller traktatens artikel 74, hvorefter traktatens mål inden for transportområdet skal søges nået inden for rammerne af en fælles politik.

I skrivelsen opfordrer Parlamentet Rådet til bl.a.

— »at træffe afgørelse om rammerne for en fælles transportpolitik i overensstemmelse med artikel 3, litra e), og artikel 74 på grundlag af Kommissionens meddelelse af 24. oktober 1973«,

— »at skabe den i artikel 61 omhandlede frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet og anvende bestemmelserne i artikel 74-84 hertil«,

— »i overensstemmelse med artikel 75, stk. 1, litra c), at vedtage alle formålstjenlige bestemmelser for at søge at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles transportpolitik«, samt

— »straks at træffe de afgørelser, som ifølge traktaten skulle være truffet i løbet af overgangsperioden, nemlig ifølge artikel 75, stk. 1, om

a) fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder;

b) de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende«.

Parlamentet opfordrede nærmere Rådet til straks at træffe beslutning om i alt 24 forslag fra Kommissionen, som Parlamentet allerede har udtalt sig om. I henhold til Parlamentets skrivelse omhandler disse forslag internationale transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje. De drejer sig navnlig om harmonisering på det sociale område, afgiftsområdet, det tekniske område såvel som om statslige indgreb, pris- og kapacitetspolitikken, tilsynet med markederne samt infrastrukturen. Det anføres i skrivelsen, at alle disse forslag kan betragtes som omfattet af fristen i artikel 75, stk. 2.

Parlamentet opfordrede dernæst Rådet til at fastlægge, hvilke principper for ordningen af transportvæsenet Rådet i henhold til artikel 75, stk. 3, mente at måtte træffe afgørelse om med enstemmighed, fordi gennemførelsen af bestemmelser af denne art alvorligt kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsesniveauet i visse egne eller alvorligt kunne påvirke udnyttelsen af transportmateriellet. I denne forbindelse burde Rådet endvidere i henhold til artikel 75, stk. 3, træffe afgørelse om, i hvilke tilfælde de

omhandlede bestemmelser på trods af de anførte omstændigheder skulle fastsættes med kvalificeret flertal, eftersom der var tale om en nødvendig tilpasning af medlemsstaternes transportvæsen til den økonomiske udvikling, der følger af oprettelsen af det fælles marked.

Endelig opfordredes Rådet til i overensstemmelse med traktatens artikel 84, stk. 2, at træffe beslutning om, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfarten, og opfordredes navnlig til straks at træffe bestemmelse om tre konkrete forslag på dette område, som Kommissionen havde forelagt for Rådet, og som Parlamentet havde afgivet udtalelse om.

Ved skrivelse af 22. november 1982 til Europa-Parlamentets formand svarede Rådets formand som følger:

»Rådet fremsender hoslagt — uden at tage stilling til de i Deres skrivelse rejste judicielle spørgsmål, men som udtryk for det gode forhold til Europa-Parlamentet — en redegørelse for Rådets foranstaltninger. På grundlag af de oplysninger, der i det hele fremgår af redegørelsen, vil Parlamentet kunne danne sig et indtryk af, hvorledes Rådet for tiden vurderer den fremtidige udvikling af den fælles transportpolitik.

Rådet deler Europa-Parlamentets opfattelse med hensyn til den politiske interesse, der knytter sig til gennemførelsen af en sådan politik. Inden for de senere år har Rådet vedtaget en række retsakter vedrørende forskellige områder inden for transporterhvervet, og disse udgør væsentlige foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af en fælles transportpolitik.

Rådet erkender imidlertid, at der uanset disse fremskridt kræves yderligere foranstaltninger vedrørende den fælles transportpolitik [1].«

1 — O.a. Domstolens oversættelse.

Det fremgår af formandens skrivelse, at Rådet er fast besluttet på at gøre nye væsentlige fremskridt uanset områdets overordentligt komplicerede karakter og de vanskelige økonomiske og sociale forhold, på baggrund af hvilke drøftelserne finder sted.

I et notat, der var vedlagt svarskrivelsen, gennemgik Rådet de foranstaltninger, det har vedtaget vedrørende den fælles transportpolitik. Til gennemgangen var der knyttet en oversigt over Rådets retsakter på området — på daværende tidspunkt 71 — samt oplysninger om, hvor langt behandlingen af hvert enkelt af de forslag, der omtales i skrivelsen fra Parlamentets formand, var nået. Det fremgik heraf, at Rådet i mellemtiden havde taget stilling til adskillige af disse forslag, samt at Kommissionen formentlig ville ændre visse forslag eller erstatte dem med andre.

B — Traktatens bestemmelser

Traktatens artikel 3, der er placeret i traktatens første del, der har titlen »Principperne«, angiver, på hvilke områder Fællesskabet skal udfolde sin virksomhed med de i artikel 2 nævnte mål for øje. I henhold til litra e) omfatter denne virksomhed indførelsen af en fælles politik på transportområdet.

Transportsektoren omhandles i afsnit IV i traktatens anden del, der vedrører »Fællesskabets grundlag«. I henhold til artikel 74, der er den første bestemmelse i det nævnte afsnit, søger medlemsstaterne på transportområdet at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles politik.

Artikel 75, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1) Med henblik på at gennemføre bestemmelsen i artikel 74 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter fastsætter Rådet på forslag af Kommissionen og efter høring af Det økonomiske og sociale Udvalg og

Forsamlingen, indtil udgangen af anden etape med enstemmighed og derefter med kvalificeret flertal:

a) fælles regler for international transport til eller fra en Medlemsstats område eller gennem en eller flere Medlemsstaters områder;

b) de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en Medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende;

c) alle andre formålstjenlige bestemmelser.

2) De i litra a) og b) i foregående stykke omhandlede bestemmelser fastsættes i løbet af overgangsperioden.«

C — Søgsmålet

Efter at Rådets svar var blevet behandlet i Parlamentets kompetente udvalg i overensstemmelse med den procedure, der var angivet i beslutningen af 16. september 1982, besluttede Europa-Parlamentets formand at anlægge nærværende sag i henhold til traktatens artikel 175, stk. 1, idet han var af den opfattelse, at svaret ikke indeholdt en stillingtagen, jfr. traktatens artikel 175, stk. 2, i anledning af den opfordring til at handle, som han havde rettet til Rådet den 21. september 1982.

Parlamentets generelle sigte med sagen er at få statueret, at Rådet ved at undlade at indføre en fælles transportpolitik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten. Søgsmålets genstand er imidlertid opdelt på to særskilte påstande.

For det første påstås det statueret, at Rådet har udvist traktatstridig passivitet, for så vidt som det ikke har fastsat de principper for den fælles transportpolitik, der skal udgøre rammerne for gennemførelsen af traktatens artikel 74-84.

Dernæst omhandler stævningen en række af de konkrete forhold, med hensyn til hvilke Europa-Parlamentets formand i skrivelsen til Rådets formand har gjort gældende, at der foreligger passivitet. For så vidt angår disse konkret påstævnede forhold fremgår det af sagsøgerens replik, at søgsmålet ikke længere omfatter Rådets passivitet vedrørende to forslag fra Kommissionen, eftersom Rådet i mellemtiden har truffet afgørelse herom ved udstedelsen af

— direktiv 83/127 af 28. marts 1983 om ændring af direktiv 68/297 om gennemførelse af ensartede bestemmelser for afgiftsfri indførsel af brændstof, som indeholdes i erhvervskøretøjers brændstofbeholdere (EFT L 91, s. 28), og

— direktiv 83/416 af 25. juli 1983 om udstedelse af tilladelse til interregional ruteflyvning til transport af passagerer, post og fragt mellem medlemsstaterne (EFT L 237, s. 19).

For det andet påstås det således statueret, at Rådet har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, eftersom det har undladt at træffe afgørelse vedrørende 14 af de 16 forslag, som Kommissionen havde fremsat for Rådet, og som udtrykkeligt anførtes i Parlamentets stævning (jfr. nedenfor afsnit II — parternes påstande), og hvorom Parlamentet allerede havde afgivet udtalelse.

Subsidiært påstås Rådets svar af 22. november 1982 annulleret i medfør af traktatens artikel 173.

D — Skriftveksling

Stævningen fra Europa-Parlamentet er registreret på Domstolens justitskontor den 24. januar 1983.

Ved kendelser af 23. marts og 22. juni 1983 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 93 tilladt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og kongeriget Nederlandene at intervenere til støtte for henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet.

Ved processkrift indgivet den 2. marts 1983 har Rådet i henhold til procesreglementets artikel 91 fremsat begæring om, at Domstolen først tager stilling til, hvorvidt sagen kan antages til pådømmelse i realiteten. Ved kendelse af 22. juni 1983 har Domstolen besluttet at behandle denne afvisningspåstand i forbindelse med realiteten.

Skriftvekslingen er i øvrigt forløbet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid stillet en række spørgsmål til parterne, som disse har besvaret inden for den fastsatte frist.

II — Parternes påstande

Europa-Parlamentet har nedlagt påstand om, at det i henhold til traktatens artikel 175 statueres,

— at Rådet for De europæiske Fællesskaber har tilsidesat EØF-traktaten, navnlig artiklerne 3, litra e), 61, 74, 75 og 84 derved, at det har undladt at indføre en fælles transportpolitik og især undladt at fastsætte bindende rammer for denne politik;

— at Rådet for De europæiske Fællesskaber i strid med EØF-traktaten har undladt at træffe afgørelse vedrørende følgende forslag fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber:

1) Forslag til Rådets forordning om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for godstransport ad indre vandveje
(EFT 1975, C 259, s. 2, ændret ved EFT 1975, C 206, s. 3, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1977, C 57),

2) Forslag til et første direktiv om tilpasning af de nationale beskatningsordninger for erhvervskøretøjer
(ABl. 1968, C 95, s. 41, udtalelse fra Europa-Parlamentet ABl. 1969, C 63),

3) ... (Forslaget senere vedtaget)

4) Forslag til direktiv om vægt og visse andre tekniske data for erhvervskøretøjer med supplerende forskrifter vedrørende konstruktion og drift
(ABl. 1971, C 90, s. 25, ændret ved EFT 1979, C 16, s. 3 og KOM(81) 510 af 11. september 1981, udtalelse fra Europa-Parlamentet ABl. 1971, C 124 og beslutning af 7. maj 1981, EFT 1981, C 144, s. 82),

5) Forslag til forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 1191/69 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje
(Dok. KOM(72) 1516 og EFT 1981, C 268, s. 11, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1973, C 37, og 1981, C 260),

6) Forslag til forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 1192/69 om fælles regler for normalisering af jernbanevirksomhedernes regnskaber
(EFT 1977, C 307, s. 5, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1978, C 163),

7) Forslag til forordning om tilpasning af kapaciteten for godstransport ad landevej for fremmed regning mellem medlemsstaterne
(EFT 1978, C 247, s. 6, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1979, C 67),

8) Forslag til direktiv om godstransport ad landevej for egen regning mellem medlemsstaterne
(EFT 1979, C 41, s. 10, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1979, C 127),

9) Forslag til direktiv om ændring af Rådets første direktiv om indførelse af fælles regler for visse former for godstransport ad landevej mellem medlemsstaterne samt af direktiv 65/269/EØF
(EFT 1980, C 253, s. 6, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1980, C 327),

10) Forslag til direktiv om ændring af direktiv 65/269/EØF om gennemførelse af visse regler for tilladelse til godstransport ad landevej mellem medlemsstaterne
(EFT 1980, C 350, s. 19, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1981, C 144),

11) Forslag til forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 3164/76 om fællesskabskontingentet for vejgodstransport mellem medlemsstaterne
(EFT 1980, C 350, s. 18, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1981, C 144),

12) Forslag til forordning om adgangen til erhvervet med godstransport ad sejlbare vandveje
(ABl. 1968, C 95, s. 1, ændret ved Dok. KOM(69) 311 af 25. april 1969, udtalelse fra Europa-Parlamentet ABl. 1968, C 108, vedrørende bestemmelserne om indenrigstransport),

13) Forslag til forordning om et system for tilsyn med markederne for godstransport med jernbane, ad landevej og ad sejlbare vandveje mellem medlemsstaterne
(EFT 1976, C 1, s. 44, ændret ved Dok. KOM(80) 785 af 5. december 1980, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1976, C 293),

14) Forslag til Rådets forordning om støtte til transportinfrastrukturprojekter af interesse for Fællesskabet
(EFT 1976, C 207, s. 9, ændret ved EFT 1976, C 207, s. 9, og 1980, C 89, s. 4, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1976, C 293, og 1980, C 197),

15) Forslag til Rådets beslutning om indsamling af oplysninger vedrørende transportvirksomhed i forbindelse med vejgodstransport til og fra visse tredjelande
(EFT 1982, C 36, s. 8, udtalelse fra Europa-Parlamentet EFT 1982, C 238),

16) ... (Forslaget senere vedtaget);

subsidiært, at Rådets afvisning annulleres i medfør af EØF-traktatens artikel 173;

Rådet for De europæiske Fællesskaber tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Rådet for De europæiske Fællesskaber har nedlagt følgende påstande:

— afvisning;

— subsidiært: frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes indlæg

A — Formaliteten

Rådet for De europæiske Fællesskaber har anført, at spørgsmålet, om sagen skal afvises eller ej, er af afgørende betydning for udviklingen af de fremtidige forbindelser mellem Fællesskabets institutioner. Efter Rådets opfattelse udgør søgsmålet et led i Parlamentets — i øvrigt legitime — bestræbelser på at skaffe sig øget indflydelse på beslutningsprocesserne inden for Fællesskabet. Samarbejdet mellem fællesskabsinstitutionerne kan imidlertid ikke reguleres via traktatens artikel 175, og Parlamentet er ikke berettiget til at nå sine politiske mål via et passivitetssøgsmål i henhold til denne bestemmelse.

Rådet har til støtte for sin påstand om afvisning anført to formalitetsindsigelser. For det første savner Europa-Parlamentet efter Rådets opfattelse kompetence til at anlægge et passivitetssøgsmål; for det andet er formalitetsbetingelserne i traktatens artikel 175, stk. 2, ikke opfyldt. Også Parlamentets subsidiære påstand på grundlag af artikel 173 skal efter Rådets opfattelse afvises.

1. Europa-Parlamentets kompetence til at anlægge et passivitetssøgsmål

Rådet anerkender, at artikel 175 med ordene »andre institutioner« ganske vist umiddelbart synes at henregne Europa-Parlamentet til de institutioner, der kan anlægge et passivitetssøgsmål ved Domstolen. Efter Rådets opfattelse er det imidlertid i strid med traktatens opbygning at tillægge Parlamentet en sådan søgsmålskompetence.

Rådet har herved anført, at søgsmålsadgangen i henhold til artikel 173 — for så vidt angår institutionerne — udtrykkeligt alene tilkommer Rådet og Kommissionen. Eftersom traktaten således har afskåret Parlamentet fra at foranledige en legalitetsprøvelse af Rådets og Kommissionens retsakter, ville det være ulogisk, dersom Parlamentet kunne indbringe et søgsmål for Domstolen i anledning af en påstået traktatstridig passivitet fra en af disse institutioners side. Efter Rådets opfattelse må søgsmålsmulighederne i henhold til artiklerne 173 og 175 betragtes som et sammenhængende hele.

Rådet har dernæst rejst det spørgsmål, om en anerkendelse af Parlamentets søgsmålskompetence efter artikel 175 ikke vil medføre, at Parlamentet får en kompetence, der går videre, end hjemlet i traktaten, og hvorved det får kontrolmuligheder, der ikke er villet af traktaten. Rådet har i denne forbindelse henvist til princippet om den »tillagte kompetence«, der er udtrykt i traktatens artikel 4.

Rådet har anført, at Parlamentet i henhold til traktatens artikel 137 udøver de beføjelser til at rådslå og kontrollere, som er tillagt det i traktaten. I henhold til den kompetencefordeling, der følger af traktatens opbygning, består Parlamentets muligheder for indflydelse i, at det kontrollerer Kommissionen og har ret til at afgive udtalelser til Rådet. Selv om høringen af Parlamentet — der på transportområdet navnlig foreskrives i artikel 75 — er et væsentligt formkrav i forbindelse med vedtagelsen af en retsakt, står det dog fast, at lovgivningskompetencen alene tilkommer Rådet. Således som samspillet mellem institutionerne herefter er reguleret, tilkommer der ikke Parlamentet nogen kontrolbeføjelse

over for Rådet, der kan udøves via et passivitetssøgsmål. Såfremt Domstolen i henhold til artikel 175 afsagde en dom, der skulle opfyldes i henhold til artikel 176, ville Parlamentet nemlig herved få tillagt en lovgivende kompetence, som ikke tilkommer det i henhold til traktaten.

På grundlag af det her anførte er Rådet af den opfattelse, at det måtte kræve hjemmel i en udtrykkelig kompetencebestemmelse, såfremt der skulle anerkendes en ret for Parlamentet til at anlægge et passivitetssøgsmål. Det er herved uden betydning, at Parlamentet i henhold til dom af 29. oktober 1980 i sag 138/79 (Roquette, Sml. 1980, s. 3333) er en af de »institutioner«, der i henhold til artikel 37 i statutten for Domstolen kan intervenere i retssager, der er indbragt for Domstolen. Rådet har herved anført, at retten til at intervenere tjener et andet formål end retten til at anlægge sag, og at Domstolen derfor ikke fortolkede statuttens artikel 37 i lyset af traktatens artikel 173. Modsat er det uden betydning for fortolkningen af artikel 175, at der foreligger en ret til at intervenere.

Europa-Parlamentet og *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* har anført, at der efter indholdet af artikel 175 ikke kan herske nogen tvivl om, at Parlamentet har kompetence til at anlægge et passivitetssøgsmål. Den klare affattelse af artikel 175 åbner ikke mulighed for nogen anden fortolkning.

Parlamentet har anført, at det afvigende indhold af artikel 173 ikke kan anføres til støtte for at begrænse den søgsmålsret, der udtrykkeligt er hjemlet i artikel 175. Eftersom traktatens bestemmelser om søgsmålskompetencen ikke må fortolkes indskrænkende, kan der højst være tale om at fortolke artikel 173 i lyset af artikel 175. Alle de fællesskabsinstitutioner, der nævnes i traktatens artikel 4, har nemlig til opgave at overvåge, at traktaten overholdes.

I overensstemmelse hermed blev det i den anførte dom af 29. oktober 1980 fastslået, at retten til at indtræde i en sag, der er indbragt for Domstolen, jfr. artikel 37 i statutten for Domstolen, tilkommer alle institutioner, herunder Parlamentet, hvorved Domstolen som begrundelse anførte, at man ikke for en af institutionerne kan begrænse denne ret uden at skade dens institutionelle stilling, som traktaten, navnlig artikel 4, stk. 1, har villet indføre. Dette hensyn taler ligefuldt til støtte for, at der tilkommer samtlige institutioner en søgsmålskompetence.

Begge institutioner har bestridt, at kompetencefordelingen i henhold til traktaten skulle være til hinder for at give Parlamentet søgsmålskompetence i henhold til artikel 175.

Parlamentet har herved anført, at den omstændighed, at Parlamentet kun har begrænsede beføjelser på lovgivningsområdet, ikke er et argument for, at Parlamentet skulle være afskåret fra at iværksætte en retslig efterprøvelse af den måde, hvorpå Rådet udøver sin lovgivningskompetence. Parlamentets søgsmålskompetence må nemlig ikke sættes på samme plan som institutionens ret til politisk medvirken i lovgivningsproceduren. Sigtet med den rejste retssag er ikke at udøve retten til politisk kontrol, men derimod at benytte de retsmidler, traktaten hjemler, for at få statueret, at der foreligger konkrete tilfælde af passivitet, som efter Parlamentets opfattelse er i strid med traktaten.

Ved et sådant søgsmål tiltager Parlamentet sig på ingen måde en lovgivningskompetence, og Parlamentet har herved anført, at dersom det ved en dom, afsagt i medfør af artikel 175, statueres, at lovgiveren har udvist en traktatstridig passivitet, er Rådet den kompetente institution, der i henhold til artikel 176 har pligt til at gennemføre de

foranstaltninger, der er nødvendige til dommens opfyldelse.

Kommissionen har anført, at hvis Rådets anbringende om dets enekompetence på lovgivningsområdet var korrekt, måtte man afvise alle passivitetssøgsmål mod Rådet, også søgsmål, som anlægges af andre, der i henhold til artikel 175 er søgsmålsberettigede, som f.eks. medlemsstaterne eller Kommissionen. En sådan opfattelse, der i virkeligheden ville indebære, at ethvert passivitetssøgsmål mod Rådet i dets egenskab af lovgiver ville være udelukket, harmonerer ikke med den brede formulering af artikel 175.

2. Betingelserne i traktatens artikel 175, stk. 2

Rådet har indledningsvis anført, at skrivelsen af 21. september 1982 fra Parlamentets formand ikke kan betragtes som en opfordring i artikel 175, stk. 2's forstand. Der er efter Rådets mening kun tale om en traktatstridig passivitet, dersom den pågældende institution bevidst har undladt at handle for at forhindre gennemførelsen af de mål, der er fastsat i traktaten; i skrivelsen fra Parlamentets formand er det ikke godtgjort, at der foreligger passivitet i denne forstand. Desuden angiver skrivelsen ikke tilstrækkelig præcist de afgørelser, der kræves truffet, idet den i almindelige vendinger kræver en fælles transportpolitik indført.

Uanset den overskrift, Parlamentets formand har givet skrivelsen, anså Rådet den for et indlæg i den politiske debat mellem Råd og Parlament. I tråd hermed tilstillede Rådet ved skrivelsen af 22. november Parlamentet en redegørelse for Rådets foranstaltninger på transportområdet, for at Parlamentet herved kunne danne sig et indtryk af, hvorledes Rådet vurderede den fremtidige udvikling på området.

For det tilfælde, at Domstolen skulle anse Parlamentets skrivelse for en opfordring i henhold til artikel 175, har Rådet anført, at dets svarskrivelse af 22. november 1982 opfyldte kravene til en stillingtagen i den nævnte bestemmelses forstand, hvoraf følger, at sagen skal afvises.

Rådet har i denne forbindelse anført, at artikel 175 til forskel fra EKSF-traktatens artikel 35 ikke kræver, at der vedtages en formelig retsakt. Artikel 175 sondrer klart mellem udtrykket »træffe afgørelse« i stk. 1 og begrebet »stillingtagen« i stk. 2, der vedrører formaliteten i sagen.

Efter Rådets opfattelse har passivitetssøgsmålet ikke til formål at pålægge den pågældende institution at træffe en afgørelse af et bestemt indhold, men derimod at sikre, at institutionen, der er forpligtet til at handle, faktisk også handler. Det er derfor ikke muligt at opstille en abstrakt definition af begrebet stillingtagen i artikel 175. Hvad der må kræves, for at der kan antages at foreligge en stillingtagen, skal fastlægges i lyset af den forpligtelse, der konkret påhviler den pågældende institution i forhold til den part, der har opfordret institutionen til at handle.

En institution, der skal træffe en bestemt afgørelse uden herved at råde over noget skøn, kan således ikke værge sig mod et passivitetssøgsmål, dersom institutionen tager stilling ved at udstede en retsakt af et andet indhold end den retsakt, der forlanges. Er forholdet derimod det, at den pågældende institution hverken i henhold til traktaten eller den afledede ret har pligt til at udstede den ønskede retsakt — eller tilkommer der institutionen et skøn — vil det allerede være tilstrækkeligt, at institutionen i svaret anfører, at den ikke finder det hensigtsmæssigt at udøve sit skøn samt angiver begrundelsen herfor. Ifølge Rådet foreligger der navnlig en stillingtagen, der indebærer, at et søgsmål skal afvises, dersom svaret angiver, hvilken fase i behandlingen sagerne befinder sig på, og

hvorledes de tænkes fremmet, eftersom det herved klart fremgår, at der ikke er tale om nogen magtfordrejning.

Efter Rådets opfattelse skal Parlamentets første påstand afvises, allerede fordi den ønskede retsakt ikke er præcist angivet. Rådet har herved anført, at klagen over, at Rådet har undladt at træffe afgørelse, lige så vel som søgsmålet selv måtte forudsætte en pligt til at vedtage en eller flere konkret angivne retsakter. Et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173 kan ikke omhandle en fælles politik som sådan, men må angå de konkrete retsakter til gennemførelse af en sådan politik. På samme måde kan passivitetssøgsmålet ikke omhandle den fælles transportpolitik i almindelighed uden at angive de enkelte foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på indførelsen af en sådan politik. Rådet er i øvrigt af den opfattelse, at der heller ikke for så vidt angår fastlæggelsen af rammerne for gennemførelsen af en sådan politik er nogen pligt til at træffe afgørelse, dvs. udstede en akt, der har retsvirkninger.

For så vidt angår Parlamentets anden påstand har Rådet anført, at det ikke kan være forpligtet til at vedtage konkret angivne forslag som omhandlet af Parlamentet. Kommissionens forslag kan nemlig hverken hjemle en handlepligt for Rådet eller fastlægge dennes indhold; hjemmelen er derimod den traktatbestemmelse, der ligger til grund for forslagene. Rådet har herved henvist til det vide skøn, der tilkommer institutionen i henhold til den generelt affattede artikel 75, stk. 1, litra a) og b). Dette skøn begrænses ikke af artiklens stk. 2, der er en ren ordensforskrift.

I lyset af det anførte er det Rådets opfattelse, at gennemgangen af Rådets foranstaltninger i skrivelsen af 22. november 1982, hvormed hvert enkelt af de af Parlamentet omhandlede forslag blev kommenteret, udgjorde en stillingtagen, der var tilstrækkelig klar til at udelukke enhver mulighed for retslig påtale for passivitet.

Parlamentet og *Kommissionen* har anført, at eftersom det klart fremgår af skrivelsen af 21. september 1982 fra Parlamentets formand, hvilke foranstaltninger, der i forhold til artikel 175 krævedes, tilgodeser skrivelsen det, der er formålet med opfordringen i henhold til artikel 175, stk. 2, nemlig at gøre det klart for den pågældende institution, hvilken virksomhed der kræves af den i henhold til traktaten, samt at give institutionen mulighed for at forebygge et eventuelt søgsmål. Efter disse institutioners opfattelse kan opfordringen til at handle også vedrøre et samlet hele af komplicerede foranstaltninger, såsom indførelsen af en fælles transportpolitik eller fastlæggelsen af rammerne for en sådan politik, hvorved Parlamentet og Kommissionen har anført, at udtrykket »træffe afgørelse« i artikel 175, stk. 1, ikke må fortolkes indskrænkende. De nærmere anbringender til støtte for en sådan generelt formuleret påstand henhører imidlertid under sagens realitet.

Efter Parlamentets og Kommissionens opfattelse kan Rådets svar i skrivelsen af 22. november 1982 imidlertid ikke betragtes som en stillingtagen i artikel 175's forstand.

Parlamentet har anført, at for at en stillingtagen skal kunne føre til afvisning af søgsmålet, må det kræves, at den giver udtryk for, at den pågældende institution er fast besluttet at foretage den ønskede handling.

Efter Parlamentets opfattelse kan en — også stiltiende — afvisning af at handle ikke udgøre en stillingtagen i artikel 175's forstand. Parlamentet har herved anført, at passivitetssøgsmålet som en del af EØF-traktatens retsbeskyttelsessystem udgør et selvstændigt retsmiddel i forhold til annullationssøgsmålet. Søgsmålet i henhold til

artikel 175 adskiller sig fra søgsmålet i henhold til EKSF-traktatens artikel 35, idet en afvisning af at handle ikke efter artikel 175 sidestilles med en beslutning, der kan anfægtes under et annullationssøgsmål. Efter afvisningen foreligger der således samme situation som før, nemlig en undladelse af at træffe en afgørelse, og over for en sådan undladelse kan der stadig reageres i form af et passivitetssøgsmål.

Parlamentet har anført, at Domstolen indtil nu ikke har behandlet begrebet stillingtagen, eftersom de passivitetssøgsmål, der tidligere er blevet anlagt, enten er blevet afvist på grund af manglende søgsmålskompetence eller med den begrundelse, at den pågældende institution ikke over for sagsøgeren var forpligtet til at udstede den forlangte retsakt. I den foreliggende sag er der imidlertid efter Parlamentets opfattelse ingen tvivl om, at der foreligger en handlepligt, hvilket navnlig fremgår af artiklerne 74 og 75. Den omstændighed, at der tilkommer Rådet et skøn, fritager det ikke for pligten til at anvende dette skøn inden for de fastsatte frister.

Parlamentet har i denne forbindelse anført, at det ikke under sagen påstår statueret, at Rådet har undladt at gennemføre lovgivningsforanstaltninger af et præcist angivet indhold; derimod påtaler Parlamentet over for Rådet, at det overhovedet ikke har udøvet sit skøn og derved har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten. Rådets svar indeholder ingen konkrete tilsagn om, på hvilken måde det har til hensigt at opfylde sin forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik.

Kommissionen har fortolket begrebet stillingtagen en smule anderledes end Parlamentet, og den har herved henvist til indholdet af artikel 175 samt til indholdet af og formålet med passivitetssøgsmålet. Kommissionen har anført, at til grund for passivitetspåstanden i henhold til artikel 175, stk. 1, ligger den omstændighed, at den pågældende institution har undladt at »træffe afgørelse«, selv om den efter traktaten er forpligtet til at træffe en sådan afgørelse. Formålet med passivitetssøgsmålet er at opnå, at den passive institution bringes til at »træffe afgørelse«. Såfremt og for så vidt institutionen træffer en sådan afgørelse samt giver klageren underretning herom inden to måneder, er den traktatstridige passivitet ophørt. Efter Kommissionens opfattelse kan passiviteten dog bringes til ophør ikke alene ved en imødekommende stillingtagen, men også ved en afvisende stillingtagen derved, at institutionen endeligt afslår at træffe den krævede afgørelse. Således skal sagen afvises, såfremt der tages stilling derved, at opfordringen for en dels vedkommende imødekommes og i øvrigt afvises.

Kommissionen har videre anført, at selv om institutionen ikke behøver at indtage et standpunkt, der materielt er i overensstemmelse med det, klageren begærer, skal institutionen dog gøre sin stilling endeligt op for at undgå et passivitetssøgsmål. Proceduren i artikel 175 ville ikke opfylde kravene til en passende retsbeskyttelse, såfremt man ville godtage, at der ikke kunne anlægges et passivitetssøgsmål efter et svar, som beskriver overvejelsernes aktuelle stade.

For så vidt angår de konkrete klagepunkter over passivitet har *Parlamentet* og *Kommissionen* anført, at Rådets bemærkninger til de kommissionsforslag, der nævnes i stævningen, alene beskriver, hvilken fase i behandlingen, sagerne befinder sig på, og således ikke indebærer en endelig stillingtagen. Kommissionen har imidlertid anført, at Rådet vedrørende det forslag, der nævnes under pkt. 15 i Parlamentets stævning, har oplyst, at der i Rådet var enighed om ikke at træffe nogen formel afgørelse herom. Kommissionen har reist det spørgsmål, om

denne udtalelse ikke kan betragtes som en endelig stillingtagen i form af en afvisning.

3. Den subsidiære påstand i henhold til traktatens artikel 173

Efter *Rådets* opfattelse skal den subsidiære påstand i medfør af artikel 173 om annullation af Rådets svar afvises, allerede fordi Parlamentet i henhold til bestemmelsens klare indhold ikke er søgsmålsberettiget. En fortolkning ud fra retsbeskyttelseshensyn — men uden hjemmel i ordlyden af artikel 173 — er efter Rådets opfattelse ikke mulig, eftersom Rådets virksomhed kan underkastes en retslig kontrol ved hjælp af den søgsmålskompetence, der tilkommer Kommissionen i dens egenskab af traktatens vogter.

Man kan heller ikke anfægte Rådets svar ved hjælp af et annullationssøgsmål, eftersom det ikke er nogen handling, der har retsvirkninger.

Parlamentet har fastholdt den opfattelse, at passiviteten fortsat består efter et svar i form af en afvisning, og at svaret således ikke udgør en stillingtagen, der kan føre til afvisning af passivitetssøgsmålet. Såfremt en stillingtagen, der ikke bringer passiviteten til ophør, tillige udelukkede søgsmålet i henhold til artikel 175, ville der efter Parlamentets opfattelse kun stå den mulighed tilbage at tillægge Parlamentet en subsidiær søgsmålskompetence i henhold til artikel 173 og herved anse en stillingtagen af den angivne art for en retsakt, der kan anfægtes i henhold til den nævnte bestemmelse. Enhver anden løsning ville medføre en lakune i retsbeskyttelsessystemet.

B — Realiteten

1. Almindelige bemærkninger

Europa-Parlamentet og *Kommissionen* har indledningsvis redegjort for traktatens opbygning og mål på transportområdet.

Efter *Parlamentets* opfattelse menes der med begrebet fælles transportpolitik i traktatens forstand et system af indbyrdes sammenhængende, bindende retsakter, som på fællesskabsplan regulerer gennemførelsen og planlægningen af de foranstaltninger vedrørende person- og godsbefordring samt informationsformidling, som er nødvendige for at overvinde de geografiske afstande. Ved hjælp af et sådant system af bindende retsakter tilsigtes det inden for hele Fællesskabets område at skabe vilkår som på et internt marked for transportsektoren.

Den fælles transportpolitik indgår som et led i traktatens samlede plan for integrationsprocessen. Blandt de former for virksomhed, som Fællesskabet skal indebære i henhold til traktatens artikel 3, har den fælles transportpolitik den samme placering som den fælles landbrugspolitik eller gennemførelsen af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes. Transportpolitikken skal gennemføres sideordnet med udviklingen inden for de øvrige områder, der dækkes af traktaten, eftersom en utilstrækkelig udvikling inden for transportområdet kan hindre opfyldelsen af traktatens mål på en række andre områder, som f.eks. de frie varebevægelser.

Efter Parlamentets opfattelse forudsættes den fælles transportpolitik, jfr. traktatens artikler 74-84, indført i henhold til en planlægnings- og gennemførelsesprocedure, der er karakteristisk for fællesskabstraktaterne. Først fastlægges de mål og principper, der udgør de rammer, inden for hvilke medlemsstaterne på transportområdet skal gennemføre målene i traktatens artikel 2. Proceduren omfatter dernæst fastlæggelsen af midlerne til gennemførelsen af de nævnte mål eller principper samt udstedelsen af gennemførelsesbestemmelser. De almindelige begreber, der anvendes i artiklerne 75, stk. 1, og 84, stk. 2 — »fælles regler«, »betingelser« samt »formålstjenlige« eller »passende bestemmelser« — vedrører efter

Parlamentets opfattelse foranstaltninger af de nævnte tre kategorier.

Kommissionen har redegjort for årsagerne til, at den fælles transportpolitik er den ene af de to former for sektorpolitik, der udtrykkeligt er hjemlet i traktaten. Efter sin økonomiske betydning kan transportsektoren sammenlignes med landbrugssektoren. Der er beskæftiget over 6 millioner mennesker inden for transportsektoren. For så vidt angår transport for fremmed regning tegner sektoren sig direkte og indirekte for ca. 6,5% af bruttonationalindkomsten inden for Fællesskabet og 15-20%, såfremt man medregner transport for egen regning samt privat befordring. Desuden spiller denne erhvervsgren en væsentlig rolle for virkeliggørelsen af det fælles marked samt for dettes funktion.

Transportsektoren er dernæst kendetegnet ved, at forskellige former for statslige indgreb forekommer i stort omfang, hvilket dels skyldes den politiske interesse, der knytter sig til de funktioner, sektoren varetager i offentlig interesse, dels er en følge af de særlige problemer, som konkurrencesituationen mellem de forskellige transportformer giver anledning til. Navnlig jernbanerne udfører vigtige tjenesteydelser i offentlig interesse, men arbejder ofte med væsentlige underskud, som derefter må dækkes over statsbudgetterne. Efter visse medlemsstaters opfattelse er dette forhold til hinder for en politik, der kun tilsigter at liberalisere varetransporten inden for Fællesskabet og i øvrigt anvende traktatens almindelige bestemmelser. Endelig har Kommissionen anført, at transportsektoren allerede før indgåelsen af traktaten var blevet reguleret ved en række bilaterale og multilaterale overenskomster mellem medlemsstaterne indbyrdes og med tredjelande.

Efter Kommissionens opfattelse følger det af det anførte, at en ordning for transporterhvervet har en snæver sammenhæng med skabelsen og udviklingen af det fælles marked, og at transportspørgsmålenes særlige karakter kræver udviklet en selvstændig politik i form af et sammenhængende hele af foranstaltninger til supplering af traktatens almindelige bestemmelser. Det er under denne synsvinkel, at traktatens artikel 3, litra e), foreskriver, at der skal indføres en fælles politik. Kommissionen finder støtte for denne opfattelse i artikel 74, for så vidt som den opstiller et princip, der forudsætter en fælles politik for at gøre det muligt for medlemsstaterne at forfølge traktatens mål inden for rammerne af en sådan politik. Der skal i henhold til artikel 75 træffes gennemførelsesforanstaltninger for transport med jernbane, ad landevej samt ad sejlbare vandveje. Imidlertid sondrer artikel 3, litra e), ikke mellem de forskellige transportformer, og den fælles politik omfatter også sø- og luftfart som nævnt i artikel 84, stk. 2.

For så vidt angår fremgangsmåden i forbindelse med indførelsen af den fælles politik har Kommissionen anført, at transportafsnittet hverken har specificeret rækkefølgen eller gyldighedstrinnet af de afgørelser, der skal træffes. Traktaten overlader det til fællesskabsinstitutionerne at vælge, om de vil gå systematisk til værks, eller om de efter omstændighederne vil foretrække en mere pragmatisk fremgangsmåde i form af en gradvis indførelse af den fælles politik, forudsat at der opnås et resultat, der er i overensstemmelse med forudsætningerne om en sammenhængende politik, der fremmer gennemførelsen af traktatens mål.

Parlamentet har dernæst givet en samlet oversigt over den virksomhed, Fællesskabets institutioner over en årrække har udfoldet på transportområdet, og har herved anført, at Kommissionen ved en række lejligheder, bl.a. i 1962, 1973, 1977 og 1980, har forelagt Rådet meddelelser og memoranda med oplæg til fastsættelse af retningslinjerne for en fælles politik samt en plan for særlig

vigtige foranstaltninger. Parlamentet har stedse fremhævet, at det er nødvendigt at fastlægge principperne for en fælles politik. I denne forbindelse har Parlamentet navnlig henvist til

— Parlamentets beslutning af 25. september 1974 om principperne for en fælles transportpolitik (EFT C 127, s. 24), vedtaget på grundlag af Mursch-betænkningen (EP/Dok. 215/74),

— Parlamentets beslutning af 16. januar 1979 om den nuværende og fremtidige fælles transportpolitik (EFT C 39, s. 16), vedtaget på grundlag af Seefeld-betænkningen (EP/Dok. 512/78), og

— Parlamentets beslutning af 9. marts 1982 om den fælles transportpolitik (EFT C 87, s. 42), vedtaget på grundlag af Carossino-betænkningen (EP/Dok. 1-996-81).

Parlamentet har anført, at disse forberedende arbejder alene foranledigede Rådet til — i 1960'erne — at vedtage enkelte beslutninger med karakter af planlægning. Disse beslutninger, navnlig Rådets beslutning af 13. maj 1965 om harmonisering af visse bestemmelser, der har indvirkning på konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1965-1966, s. 60), er imidlertid til dato ikke ført ud i livet.

Parlamentet har i øvrigt anført, at de lovgivningsforanstaltninger, Rådet indtil nu har truffet, har et ganske sporadisk præg, samt at de er vedtaget uden grundlag i en samlet trafikpolitisk plan. Pr. 31. december 1982 forelå endnu omkring 30 kommissionsforslag til afgørelse i Rådet, hvoraf nogle var fremsat adskillige år før. Endvidere har Kommissionen trukket et lignende antal forslag tilbage, fordi de ikke længere var aktuelle. Der er følgelig væsentlige huller i fællesskabsbestemmelserne, navnlig for så vidt angår den sociale, skattemæssige og tekniske harmonisering, der er nødvendig for indførelsen af et virkeligt fælles transportmarked, såvel som vedrørende jernbanerne og infrastrukturen på transportområdet.

Parlamentet har på et spørgsmål fra Domstolen anført, at en fælles transportpolitik efter Parlamentets opfattelse under alle omstændigheder skal omfatte foranstaltninger vedrørende

— harmonisering af de tekniske bestemmelser for køretøjer, herunder navnlig bestemmelserne om vægt og visse andre tekniske data for erhvervskøretøjer og om forurening, der skyldes transportvirksomhed,

— regulering af adgangen til det internationale og det interne transportmarked,

— den tekniske harmonisering af samfærdselsnettene samt fjernelse af huller og flaskehalse, samt

— harmonisering af de særlige sociale bestemmelser på transportområdet.

Rådet har anført, at afsnit IV om transporten i traktatens anden del voldte traktatskoncipisterne særlige vanskeligheder på grund af de meget forskellige transportpolitiske opfattelser, der gjorde sig gældende i de fremtidige medlemsstater. Bestemmelserne i dette afsnit er udtryk for vage kompromisformler, hvorved man viger uden om enhver materiel regulering. Bestemmelserne hjemler ingen pligt til at fastlægge de væsentligste retningslinjer for en fælles politik, således som det er tilfældet i artikel 43, stk. 1, for så vidt angår den fælles landbrugspolitik. I øvrigt indeholder afsnit IV ingen tidsplan for gennemførelsen af den fælles politik og opstiller i modsætning til afsnittene II og III heller ingen mål, der skal være nået ved overgangsperiodens udløb.

Rådet har herved anført, at transportsektoren er et yderst kompliceret område med mange aspekter, og at en fælles politik på området alene kan udformes gradvis ved hjælp af særlige bestemmelser for de forskellige brancher. Følgelig har Rådet vedtaget en række forskellige foranstaltninger, der kan betragtes som begyndelsen til en fælles politik. Eftersom traktaten ikke har fastlagt den fælles politiks mål og indhold, anser Rådet det ikke for muligt at fastslå med sikkerhed, hvornår de foranstaltninger, Rådet skal træffe i henhold til traktaten, er konkretiseret tilstrækkeligt til, at man tilsammen kan betegne dem som en fælles transportpolitik.

Rådet bestrider ikke, at der skal træffes yderligere foranstaltninger. I denne forbindelse har Rådet imidlertid henvist til Kommissionens meddelelse af 9. februar 1983 om »Fremskridt henimod en fælles transportpolitik« (EFT C 154, s. 1) og anført, at udarbejdelsen af en fælles politik er stødt på objektive vanskeligheder, der hænger sammen med de forskellige nationale opfattelser på området. På nationalt plan er transportpolitikken betinget af de geografiske, økonomiske og sociale forhold i medlemsstaterne, hvilket har ført til forskellige strategier på transportområdet. Forskellene mellem de oprindelige seks medlemsstater er blevet uddybet ved de senere udvidelser af Fællesskabet. Medlemsstaterne i periferien er således langt mere afhængige af landevejstransporten end de centralt beliggende stater, der i større grad baserer sig på jernbanetransport.

Til belysning af de problemer, dette forhold giver anledning til, har Rådet henvist til et fælles notat fra de ti jernbaneselskaber i De europæiske Fællesskaber vedrørende fællesskabskontingentet for vejgodstransporten. Notatet dokumenterer klart, at de forskellige transportområder er indbyrdes afhængige, således at fremskridt inden for et område kan skabe alvorlige vanskeligheder på andre områder og medføre uheldige virkninger for transportvæsenet som helhed. En forudsætning for fremskridt med hensyn til gennemførelsen af en fælles politik er derfor efter Rådets opfattelse, at der findes en løsning på problemerne omkring konkurrencen mellem transport ad jernbane, landevej samt — i et vist omfang — sejlbare vandveje. Kommissionens forslag, navnlig vedrørende jernbanernes forhold, har imidlertid alene omfattet delspørgsmål og har ikke gjort det muligt at nå frem til en samlet løsning af spørgsmålet.

Rådet har desuden anført, at en transportpolitik for Fællesskabet ikke kan udarbejdes uden at tage hensyn til udviklingen af Fællesskabets politik på andre områder. Dette er kommet til udtryk i Kommissionens seneste meddelelse, hvorefter opbygningen af et enkelt, ensartet transportmarked vil være følgevirkningen og ikke forudsætningen for en større integration af de nationale økonomiske politikker.

2. Den første påstand: Undladelsen af at gennemføre en fælles transportpolitik

Europa-Parlamentet har med støtte fra *Kommissionen* anført, at de foranstaltninger, Rådet indtil dato har truffet på transportområdet, heller ikke når de betragtes under ét, på nogen måde opfylder traktatens krav til en fælles politik.

Begge institutioner er af den opfattelse, at det fremgår af indholdet af de pågældende bestemmelser samt, som tidligere anført, af traktatens mål og opbygning, at der består en retlig forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik. Den almindelige forpligtelse hertil har hjemmel i den principielle bestemmelse i traktatens artikel 3, litra e). Bestemmelsens bindende karakter bekræftes af sammenhængen mellem traktatens

forskellige dele. Fællesskabets opgaver kan nemlig ikke løses, medmindre de mål, artiklen opstiller, søges virkeliggjort.

Efter *Parlamentets* opfattelse kan en almindelig forpligtelse navnlig udledes af traktatens artikel 74, der navnlig forudsætter, at der tilvejebringes bindende rammer for den fælles politik som den logiske forudsætning for gennemførelsen af enkeltforanstaltninger. Fastsættelsen af bindende rammer er udtryk for, at det er nødvendigt at tilvejebringe en overordnet plan, hvorved det bliver muligt at forebygge, at Fællesskabet handler på en usammenhængende eller ligefrem selvmodsigende måde som følge af, at det alene reagerer under indtryk af de foreliggende omstændigheder. I henhold til traktatens artikel 8, stk. 7, skulle grundlaget for den fælles politik have været tilvejebragt inden overgangsperiodens udløb.

Parlamentet har dernæst anført, at Rådet i henhold til traktatens artikel 75 har en ubetinget forpligtelse til at fastsætte fælles regler for international transport såvel som betingelserne for adgangen til at udføre interne transporter samt alle andre formålstjenlige bestemmelser. I henhold til artikel 75, stk. 2, skulle bestemmelserne i henhold til stk. 1, litra a) og b), have været fastsat i løbet af overgangsperioden. Det er imidlertid Parlamentets opfattelse, at selv om der ikke er fastsat nogen udtrykkelig frist i tilknytning til artikel 75, stk. 1, litra c), påhviler det Rådet at træffe de fornødne foranstaltninger i løbet af en passende frist, dvs. inden for en frist, der i passende omfang imødekommer de retsundergivnes forventninger om, at der tilvejebringes en fælles politik.

Efter Parlamentets opfattelse er Rådets skøn på transportområdet begrænset til at fastlægge indholdet af de foranstaltninger, der skal træffes, samt deres ikrafttrædelsestidspunkt inden for den fastsatte frist. Skønnet berører ikke den gældende forpligtelse til at træffe afgørelse og berettiger under ingen omstændigheder Rådet til at forholde sig passivt over for, hvad traktaten kræver.

Kommissionen har anført, at traktaten ikke indeholder nogen retlig pligt til at fastlægge rammerne for den fælles transportpolitik inden overgangsperiodens udløb. Kommissionen har dog udtalt sig til støtte for Parlamentets opfattelse, hvorefter der påhviler fællesskabsinstitutionerne en retlig forpligtelse til inden udløbet af en passende frist at efterkomme den almindelige forpligtelse til at indføre en sådan politik. Indholdet af en sådan forpligtelse skal fastlægges i lyset af de særlige bestemmelser i transportafsnittet.

Kommissionen har i denne forbindelse bemærket, at stand-still-forpligtelsen, der følger af artikel 76, og som skal gælde indtil vedtagelsen af bestemmelserne i henhold til artikel 75, stk. 1, indirekte bekræfter, at der gælder særlige forpligtelser i henhold til artikel 75. Endvidere følger det af artikel 61, hvorefter den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i transportafsnittet, at der består en pligt til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser ved hjælp af passende foranstaltninger ikke alene i henhold til artikel 75, men også i henhold til artikel 84, stk. 2.

Kommissionen er nemlig af den opfattelse, at den almindelige forpligtelse i henhold til artikel 3, litra e), ikke kun omfatter transport ad landevej, med jernbane samt ad indre vandveje, men tillige sø- og luftfarten. Det skøn, som Rådet i henhold til artikel 84, stk. 2, har til at beslutte, om, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for disse

områder, omfatter ifølge Kommissionen navnlig valget af disse foranstaltninger. Forpligtelsen til at handle inden for en passende frist følger allerede af, at konkurrencevilkårene inden for sø- og luftfarten er til hinder for at gennemføre integrationen af disse markeder alene ved hjælp af traktatens almindelige bestemmelser. Selv om Rådet i medfør af det vide skøn, der tilkommer det i henhold til artikel 84, stk. 2, har en længere frist til at træffe passende foranstaltninger for disse områder end for de andre transportformer, så er denne frist dog i mellemtiden udløbet.

For så vidt angår det almindelige klagepunkt om, at Rådet har forholdt sig passivt, har *Parlamentet* henvist til sin gennemgang af institutionernes virksomhed. Efter Parlamentets opfattelse har Rådet først og fremmest undladt at efterkomme sin forpligtelse til at fastlægge de principper, der kan udgøre rammerne for den fælles politik, hvorved Parlamentet har anført, at de enkeltstående beslutninger med karakter af planlægning, der blev vedtaget i 1960'erne, ikke kunne have ført til en sammenhængende lovgivning som den, der f.eks. findes vedrørende toldunionen, konkurrencen inden for det fælles marked samt for landbrugssektoren. Selv på områder, hvor traktaten ikke foreskriver nogen faste rammer, har Rådet opstillet handlingsprogrammer som grundlag for sin virksomhed. Efter 1970 har Rådet imidlertid ikke fastsat nogen konkrete politiske retningslinjer for transportområdet.

I denne forbindelse har Parlamentet henvist til dommen i sag 12/82 og anført, at selv om traktatens bestemmelser vedrørende transporten har til formål at liberalisere samhandelen og at indføre en ordning med fri konkurrence inden for Fællesskabet, fremgår det dog af selve begrebet fælles transportpolitik, at Fællesskabet ligeledes har til opgave at sikre ligevægt i samhandelen og redelig konkurrence (Trinon, Sml. 1982, s. 4089). Den manglende fælles transportpolitik har imidlertid givet anledning til alvorlige konkurrenceforvridninger og har haft skadelige virkninger for samhandelen.

For så vidt angår det almindelige klagepunkt over passivitet, er det efter Parlamentets opfattelse yderligere en skærpende omstændighed, at Rådet i strid med traktaten har undladt at træffe afgørelse om de forslag, som Kommissionen har fremsat. I denne forbindelse har Parlamentet navnlig henvist til de 24 forslag, der omhandles i opfordringsskrivelsen, og som er omfattet af handlepligten i henhold til traktatens artikel 75.

Kommissionen har støttet det af Parlamentet anførte med en oversigt over de handlingsprogrammer, Rådet har vedtaget, tillige med en indgående redegørelse for de foranstaltninger, der er vedtaget i forlængelse heraf. Kommissionen har anført, at for så vidt angår landevejstransporten er kun 40% af varetransporten mellem medlemsstaterne liberaliseret, idet transporterne inden for en medlemsstat fortsat er forbeholdt de transportvirksomheder, der er hjemmehørende dér. Med hensyn til harmoniseringen af konkurrencevilkårene savnes der ifølge Kommissionen bestemmelser om afgifter af erhvervskøretøjer og om vægt og andre tekniske data for sådanne køretøjer. Endvidere vanskeliggøres de internationale transporter af de mange former for kontrol ved grænserne.

Inden for jernbaneområdet står det ifølge Kommissionenen endnu tilbage at træffe en række foranstaltninger med henblik på at forbedre jernbanernes konkurrencedygtighed, udbygge deres indbyrdes samarbejde samt i almindelighed forbedre deres muligheder for rentabel drift.

For så vidt angår transporten ad sejlbare vandveje savnes bestemmelser om adgangen til erhvervet såvel som en harmonisering af de sociale bestemmelser. Derudover har Rådet undladt at fastsætte fælles regler med henblik på at afskaffe de konkurrenceforvridninger vedrørende fragtraterne, der

skyldes medlemsstaternes politik på baggrund af den strukturelt betingede overkapacitet inden for området.

Kommissionen har desuden anført, at fordelingen af infrastrukturomkostningerne på de forskellige transportformer ikke er fastlagt, samt at der ikke er tilvejebragt nogen retlig hjemmel for den fælles finansiering af infrastrukturprojekter af interesse for Fællesskabet eller for samordningen af de nationale foranstaltninger på dette område.

Kommissionen har endelig anført, at de fremskridt, der er gjort vedrørende sø- og luftfarten, er utilstrækkelige, samt at Rådet stærkt har modsat sig at give Fællesskabet adgang til at udøve sin kompetence på transportområdet for så vidt angår forbindelserne udadtil. Fællesskabet er således stadig ikke part i den europæiske overenskomst om landevejstransporten eller medlem af Den centrale Kommission for sejladsen på Rhinen.

Parlamentet og *Kommissionen* har anført, at Rådets vanskeligheder med at træffe afgørelse vedrørende komplicerede spørgsmål, hvor interesserne afviger fra hinanden, ikke kan gøres gældende som undskyldning for, at de bestemmelser, der kræves i henhold til traktaten, ikke er udstedt inden for de frister, der er fastsat i traktaten. Denne indeholder nemlig særlige beslutningsprocedurer, hvorved Rådet kan løse sådanne problemer. I henhold til traktatens artikel 5 og de særlige traktatbestemmelser om beslutningsprocessen påhviler det medlemsstaterne at lette Rådet i dets arbejde samt at udfolde enhver bestræbelse på at samarbejde for at opfylde de retlige forpligtelser, der følger af traktaten. Heraf følger en forpligtelse til at anvende den afstemningsprocedure, som traktaten foreskriver i de tilfælde, hvor der ikke kan opnås enighed samt ikke kræves enstemmighed.

Kommissionen har på et spørgsmål fra Domstolen anført, at den i forbindelse med udøvelsen af sin initiativret allerede fra begyndelsen har taget hensyn til de økonomiske, politiske og retlige vanskeligheder, som medlemsstaterne begrundede deres afvisende holdning med. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at de forslag, den har fremsat for Rådet i medfør af artikel 75, stk. 1, litra a) og b), på fremsættelsestidspunktet udgjorde det minimum, der var ubetinget nødvendigt for at sikre en passende udvikling af den fælles transportpolitik sideordnet med udviklingen på de andre områder inden for det fælles marked.

Rådet har først bestridt, at traktaten pålægger det en retlig forpligtelse til at fastsætte bindende rammer for en fælles transportpolitik. Traktatens artikel 75 foreskriver ganske vist, at der skal træffes bestemte foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af artikel 74, men ikke, at der skal fastsættes bindende rammer for denne politik. Det er i øvrigt Rådets opfattelse, at sådanne rammer ikke er nødvendige for at nå traktatens mål. Under hensyn til at transportproblemerne undergår en stadig udvikling, ville der efter Rådets opfattelse endog være en risiko for, at man ved at fastlægge en overordnet plan af bindende karakter ville hæmme udviklingen af de foranstaltninger, der senere skal træffes, samt vanskeliggøre tilpasningen til de tekniske og økonomiske omstændigheder.

Rådet har anført, at der for så vidt angår indførelsen af en fælles transportpolitik som sådan ikke i medfør af traktaten påhviler Rådet nogen retlig forpligtelse, der i henseende til indhold og tidsfrister er tilstrækkeligt klart konkretiseret til, at det under en retssag i medfør af artikel 175 vil

kunne statueres, at Rådet har tilsidesat traktaten. Rådet har i denne forbindelse på ny anført, at indholdet af begrebet fælles transportpolitik ikke er defineret i traktaten.

Rådet har dernæst taget afstand fra den fortolkning i lyset af traktatens opbygning, der er foreslået af Parlamentet og Kommissionen, nemlig på grundlag af den indbyrdes sammenhæng mellem artiklerne 3 og 74 ff. Artikel 3 indeholder nemlig ingen selvstændig handlepligt eller nogen hjemmel for Rådet til at udstede konkrete retsakter. Selv om de mål, der fastsættes i artikel 3, har betydning for fortolkningen af de traktatbestemmelser, der gælder for de enkelte områder, så fastlægges institutionernes handlebeføjelser og -forpligtelser dog først i medfør af disse konkrete traktatbestemmelser. I overensstemmelse med denne sondring fastslog Domstolen således i dom af 11. november 1981, at der består en sammenhæng mellem traktatens artikel 67 og artikel 3, litra c), hvorefter Domstolen udelukkende på grundlag af artiklerne 67 ff. tog stilling til, i hvilket omfang traktaten faktisk hjemler frie kapitalbevægelser, samt i hvilket omfang der tilkommer Rådet et skøn (sag 203/80, Casati, Sml. 1981, s. 2613). I lyset heraf finder Rådet heller ikke, at traktatens artikel 61 om den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet kan anføres til støtte for, at der skulle gælde en almindelig forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik.

Rådet har i øvrigt anført, at traktatens artikel 74 hverken indeholder en handlepligt eller en handlebeføjelse for Rådet. I øvrigt angiver transportafsnittet et område, der skal reguleres, men fastlægger hverken indholdet af det mål, der skal nås, eller hvornår målet skal være nået. En sammenligning med traktatens bestemmelser om indførelsen af den fælles landbrugspolitik viser tydeligt, hvor vage traktatbestemmelserne om den fælles transportpolitik er. De førnævnte bestemmelser om kapitalbevægelserne er dernæst ifølge Rådet et eksempel på en handlepligt, hvortil der knytter sig et så vidt skøn, at den pågældende institution, i dette tilfælde Rådet, kan undlade at gennemføre liberaliseringsforanstaltninger, såfremt de efter Rådets opfattelse ikke er nødvendige for fællesmarkedets funktion.

Rådet bestrider ikke, at artikel 75, stk. 1, litra a) og b), indebærer en retlig handlepligt for Rådet, og at artikel 75, stk. 2, tillige fastsætter en frist herfor; men denne handlepligt er af et så upræcist indhold og giver Rådet et så vidt skøn, at den efter Rådets opfattelse ikke kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til artikel 175. Dette gælder så meget desto mere for artikel 75, stk. 1, litra c), eftersom traktaten ikke foreskriver, hvilket omfang reguleringen skal have, samt hvilke områder den skal omfatte. Ligesom inden for den fælles landbrugspolitik forudsætter gennemførelsen af en fællesskabsregulering af transporten en vurdering af komplicerede økonomiske omstændigheder, hvilket efter Domstolens faste praksis indebærer et vidt skøn.

Rådet har endvidere bestridt, at der i henhold til artikel 84, stk. 2, er pligt til at træffe afgørelse vedrørende sø- og luftfarten. Det fremgår af selve bestemmelsens indhold, at den tillægger Rådet et skøn, ikke alene med hensyn til i hvilket omfang og på hvilken måde der skal fastsættes bestemmelser, men også med hensyn til spørgsmålet, om der skal træffes foranstaltninger.

For så vidt som Parlamentet til støtte for det almindelige klagepunkt over passivitet har anført eksempler på foranstaltninger, der savnes, er det Rådets opfattelse, at Domstolen ikke i medfør af traktatens artikel 175 kan træffe afgørelse angående rækkevidden og indholdet af de bestemmelser, som Rådet skulle have udstedt i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b). Ligesom Domstolen ikke under et søgsmål i henhold til artikel 173 efterprøver den materielle skønsudøvelse, kan den heller ikke i forbindelse med et passivitetssøgsmål påbyde, at skønnet udøves.

Rådet har i øvrigt henvist til de tidligere beskrevne vanskeligheder, der har været til hinder for fremskridt med hensyn til udarbejdelsen af en fælles politik. Rådet har herved anført, at i henhold til visse opfattelser i den nationale forvaltningsretlige doktrin pådrager en myndighed sig ikke ansvar for en ulovlig undladelse ved ikke at opfylde en forpligtelse af et bestemt indhold, såfremt konkrete tekniske eller politiske omstændigheder — f.eks. når modstående politiske eller sociale interesser giver anledning til en konflikt, der kan medføre alvorlige følger — er til hinder for, at forpligtelsen opfyldes. Foreligger der en handlepligt, som åbner mulighed for et vist skøn med hensyn til pligtens indhold, er passiviteten kun retsstridig, dersom den udgør magtfordrejning eller kompetenceoverskridelse. Rådet har yderligere anført, at Rådets skøn, når det udøver sin lovgivningsbeføjelse, er undergivet endnu videre grænser end dem, der gælder for en forvaltningsmyndigheds virksomhed.

Rådet har anført, at når det, som fremhævet i artiklerne 74 og 75, varetager sin opgave som mellemled mellem fællesskabsforpligtelserne og de nationale interesser, skal Rådet tage hensyn til samtlige forhold, der kan vanskeliggøre, eller ligefrem forhindre gennemførelsen af bestemmelserne i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), og således få uoverskuelige følger for Fællesskabet. Rådet har i denne forbindelse rejst det spørgsmål, i hvilket omfang den politiske situation i medlemsstaterne, som betinger Rådets beslutninger, kan lægges Rådet til last. For så vidt angår Parlamentets og Kommissionens anbringende om beslutningsproceduren har Rådet anført, at artikel 5 ikke retter sig til Rådet, men alene pålægger medlemsstaterne forpligtelser.

3. Den anden påstand: Rådets undladelse af at træffe afgørelse vedrørende fjorten forslag fra Kommissionen

For det andet har *Europa-Parlamentet* med støtte fra *Kommissionen* gjort gældende, at Rådet har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten derved, at det har undladt at træffe afgørelse vedrørende de fjorten forslag fra Kommissionen, der nævnes i Parlamentets påstand.

Kommissionen har anført hjemmelen for hvert enkelt forslag samt oplyst, hvilken fase i behandlingen det befinder sig på, og de tre institutioner har afgivet indlæg, der i det væsentlige kan sammenfattes således:

Otte forslag vedrører *landevejstransporten.* Fem af disse — der i sagsøgerens påstand nævnes under nr. 7-11 - hviler udelukkende på artikel 75, stk. 1, litra a), og vedrører liberaliseringsforanstaltninger for vejgodstransporten mellem medlemsstaterne. Efter *Parlamentets* opfattelse er navnlig forslaget om tilpasningen af kapaciteten (nr. 7) et vigtigt skridt i retning af at erstatte de bilaterale kontingenter med fællesskabskontingentet. Forslagene om visse tilladelser til

transport med sammenkoblede køretøjer (nr. 10 og 11) har ifølge Parlamentet kvalificeret flertal i Rådet, og der er således intet til hinder for at disse forslag vedtages. *Kommissionen* har anført, at tilpasningen af kapaciteten inden for landevejstransporten (nr. 7) næppe påvirker jernbanetransporten. *Rådet* er derimod af den opfattelse, at en sådan tilpasning ikke kan komme på tale uden en samtidig omfattende regulering af kapaciteten inden for de forskellige transportgrene. Rådet har i øvrigt anført, at Kommissionen har fremsat to nye forslag, der omhandler de samme spørgsmål som forslagene nr. 7 og 8.

Forslagene nr. 2 og 4, der vedrører harmoniseringen af afgiftsbestemmelser samt tekniske forskrifter inden for landevejstransporten, hviler på artikel 75, stk. 1, litra a) og c), samt for så vidt angår afgiftsharmoniseringen tillige på traktatens artikel 99. Efter *Parlamentets* opfattelse er der tale om to væsentlige foranstaltninger til harmonisering af konkurrencevilkårene på transportmarkedet. Ved at undlade at træffe afgørelse om tilpasningen af de nationale afgiftsordninger (nr. 2) har Rådet handlet i strid med sin egen beslutning af 13. maj 1965. Ifølge Parlamentet kan vedtagelsen af dette forslag ikke være afhængig af, at der træffes afgørelse om forslaget om vægt og visse andre tekniske data (nr. 4), der i øvrigt også skulle være gennemført inden overgangsperiodens udløb. *Kommissionen* har anført, at forslag nr. 2 udgør et første skridt i retning af en fælles ordning for fordeling af infrastrukturomkostningerne på transportvirksomhederne. Eftersom der ikke er truffet afgørelse, er ethvert fremskridt i denne retning blokeret. *Rådet* har hertil anført, at forslaget vedrørende afgiftsharmoniseringen (nr. 2) kun kan vedtages med enstemmighed, og at forslaget om harmonisering af forskrifter om vægt og visse andre tekniske data (nr. 4) har givet anledning til stærkt afvigende opfattelser medlemsstaterne imellem.

Forslag nr. 15, der bygger på traktatens artikel 213, vedrører indsamling af oplysninger om vejgodstransporten til og fra visse statshandelslande. *Kommissionen* har anført, at den har behov for præcise oplysninger for at kunne forsvare Fællesskabets transportvirksomheder mod illoyal konkurrence fra disse lande. Eftersom Rådet ikke har taget stilling til forslaget, har Kommissionen på egen hånd iværksat en indsamling af sådanne oplysninger. Forslaget er imidlertid ikke trukket tilbage, da der kræves en formel afgørelse af Rådet. *Rådet* har anført, at det har afvist forslaget og dermed betragter sagen som uddebatteret.

Forslagene nr. 5 og 6, der vedrører jernbanerne, har hjemmel i traktatens artikel 75, stk. 1, litra a) og c), samt i artikel 94.

Forslag nr. 5 drejer sig om en ændring af forordning nr. 1191/69 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser. *Parlamentet* har henvist til forslagets betydning for konkurrenceforholdene mellem transport med jernbane, ad landevej og ad sejlbare vandveje. *Rådet* har anført, at det ønsker at afvente resultatet af en høring af de nationale myndigheder, som Kommissionen har iværksat.

Forslag nr. 6 drejer sig om en ændring af forordning nr. 1192/69 om fælles regler for normalisering af jernbanevirksomhedernes regnskaber. *Parlamentet* har anført, at dette forslag kan vedtages med kvalificeret flertal, idet kun en enkelt medlemsstat er modstander af forslaget. *Rådet* har anført, at forslaget er taget af dagsordenen, da det er uden praktisk betydning.

For så vidt angår *transport ad sejlbare vandveje* blev der i 1967 i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a), b) og c), fremsat forslag — nr. 12 — der navnlig vedrører adgangen til

erhvervet med godstransport samt nedbringelsen af den strukturbetingede overkapacitet. *Parlamentet* og *Kommissionen* har anført, at Rådet navnlig har tilsidesat artikel 75, stk. 1, litra b), derved at det ikke har truffet afgørelse om forslagets artikel 38, der fastsætter de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende. Efter *Kommissionens* opfattelse er princippet om en oplægningsordning ikke mere aktuelt. *Rådet* har anført, at det herefter afventer et nyt forslag med udgangspunkt i den oprindelige artikel 38.

Forslag nr. 1, der hviler på artikel 75, stk. 1, litra a) og c), vedrører harmoniseringen af forskrifterne på det sociale område inden for godstransport ad indre vandveje. *Rådet* og *Kommissionen* har oplyst, at behandlingen af forslaget er sat i bero på resultaterne af drøftelserne om samme emne inden for Den centrale Kommission for sejladsen på Rhinen. Efter *Parlamentets* opfattelse har Rådet forholdt sig passivt derved, at det ikke forud for påbegyndelsen af forhandlingerne i henhold til Mannheim-konventionen har fastlagt Fællesskabets opfattelse ved at vedtage forslaget.

To forslag omhandler *flere transportformer*. Forslag nr. 13, der hviler på artikel 75, stk. 1, litra c), omhandler indførelsen på fællesskabsplan af en permanent ordning for tilsyn med markederne for godstransport med jernbane, ad landevej og ad sejlbare vandveje mellem medlemsstaterne og hjemler tilvejebringelse af samtlige disponible data samt opstilling af prognoser over udviklingstendenserne i udbud og efterspørgsel på kort og mellemlangt sigt. *Kommissionen* er af den opfattelse, at en sådan ordning udgør et væsentligt led i udviklingen af dens politik. *Parlamentet* har anført, at Kommissionen på grund af Rådets manglende evne til at træffe en endelig afgørelse har skabt en forsøgsordning, der imidlertid ikke er tilstrækkelig. *Rådet* har anført, at det i lyset af de første resultater af dette forsøg samt under hensyn til omkostningerne foretrækker at afvente yderligere oplysninger.

Forslag nr. 14, der ligeledes hviler på artikel 75, stk. 1, c), omhandler indførelsen af grundlæggende forskrifter om støtte til transportinfrastrukturprojekter af interesse for Fællesskabet. *Kommissionen* har anført, at den har medvirket i form af udstedelse af en række overgangsbestemmelser inden for begrænsede områder, først og fremmest med henblik på, at bevillingerne til infrastrukturformål ikke skulle falde bort. Betydningen af det principielle forslag fremgår imidlertid af Kommissionens redegørelse af 1981 om flaskehalse i transportinfrastrukturen. *Parlamentet* har henvist til sin beslutning af 15. oktober 1982, hvorefter vedtagelsen af en forordning om begrænsede foranstaltninger ikke kan træde i stedet for vedtagelsen af grundforordningen. *Rådet* har anført, at erfaringerne med overgangsforanstaltningerne kun kan køre det lettere at vedtage en mere generel regulering.

4. Retsvirkningerne af den manglende fælles transportpolitik

Kongeriget Nederlandenes regering har anført, at den omstændighed, at der ikke findes en fælles transportpolitik, ikke i alle tilfælde betyder, at det fælles transportmarked ikke kan fungere. Efter regeringens opfattelse overses det i den af Europa-Parlamentet forfægtede opfattelse, at traktaten kan fortolkes således, at efter udløbet af overgangsperioden som fastsat i traktaten kan visse bestemmelser i transportafsnittet i forening med traktatens almindelige bestemmelser under visse betingelser skabe direkte forpligtelser for medlemsstaterne.

Den nederlandske regering har herved anført, at Domstolen i dom af 4. april 1974 (sag 167/73, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1974, s. 359) har fastslået, at traktatens almindelige bestemmelser finder anvendelse på transporten. Selv om den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet i henhold til traktatens artikel 61 omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport, tvinger dette dog ikke til at drage den slutning, at overgangsperiodens udløb heller ikke kan have retsvirkninger for den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet. I henhold til traktatens artikel 8, stk. 7, skulle de bestemmelser, som opretteIsen af det fælles marked, herunder det fælles transportmarked, indebærer, være vedtaget inden overgangsperiodens udløb.

For så vidt angår retsvirkningerne af, at overgangsperioden er udløbet, har den nederlandske regering anført, at det følger af Domstolens praksis, at den omstændighed, at gennemførelsesbestemmelser, som udtrykkeligt foreskrives i traktaten, ikke er vedtaget, ikke er til hinder for, at man anvender traktatens almindelige bestemmelser eller de principper, der ligger til grund herfor — som f.eks. princippet om forbud mod forskelsbehandling — og som efter deres indhold kan være umiddelbart anvendelige. Artikel 61 er sammen med artikel 75, stk. 1, litra a) og b), følgelig ikke til hinder for, at den forpligtelse til at gennemføre en effektiv liberalisering, som følger af artikel 59 og er fastslået af Domstolen, efter overgangsperiodens udløb også finder anvendelse inden for de områder, der omhandles i artikel 75, stk. 1, litra a) og b).

Den nederlandske regering har anført, at en sådan fortolkning imødekommer hensynet til en harmonisk udvikling af det fælles marked. Efter regeringens opfattelse følger det ikke af transportspørgsmålenes særlige karakter, at de væsentlige principper for det fælles marked ikke skulle kunne anvendes på dette område.

Den nederlandske regering er derfor af den opfattelse, at selv om Rådet ikke har fastsat nogen fælles regler, må der i henhold til artikel 75 antages at gælde den samme pligt til at nå det forudsatte resultat som inden for de andre områder, der omfattes af artikel 59. Hvis denne opfattelse tiltrædes, vil Rådet kunne lægge til grund, at det ikke længere påhviler det at træffe en række af de foranstaltninger, der omhandles i stævningen, hvoraf følger, at Rådet for så vidt vil være at frifinde med hensyn til de påstande om passivitet, som Parlamentet har nedlagt.

Efter *Kommissionens* opfattelse er der en del, der taler til fordel for den nederlandske regerings opfattelse. Kommissionen har anført, at dommen af 10. december 1974 i sag 48/74 (Charmasson, Sml. s. 1381) synes at bekræfte denne fortolkning. Domstolen udtalte i dommen, at de afvigelser fra traktatens almindelige regler, som en national markedsordning kan medføre, alene er tilladt indtil overgangsperiodens udløb i den udstrækning, de er nødvendige for ordningens funktion og ikke hindrer de ændringer, der er nødvendige i forbindelse med udformningen af den fælles landbrugspolitik. Domstolen udtalte videre, at traktatens almindelige bestemmelser, i den pågældende sag artikel 33, ved overgangsperiodens udløb skal gælde fuldt ud.

Kommissionen har imidlertid anført, at disse betragtninger ikke kan anvendes analogt på artiklerne 61 og 75. Der er nemlig ingen holdepunkter for, at artikel 61 kun skulle gælde i overgangsperioden. Den er tværtimod en særbestemmelse, hvorved der tages hensyn til visse særlige forhold inden for transportområdet, som ikke er faldet bort med overgangsperiodens udløb. Det grundlæggende sigte med artikel 61 var at pålægge Rådet at gennemføre bestemmelser om udvekslingen af tjenesteydelser på transportområdet på en måde, hvorved der tages

hensyn til områdets særlige karakter, og som muligvis ville indebære afvigelser i forhold til, hvad en blot og bar anvendelse af grundsætningen i artikel 59 ville medføre. Endvidere tillægger artikel 75, stk. 1, litra a) og b), Rådet et vidt skøn, der alene begrænses af traktatens almindelige mål. Der er derfor næppe grundlag for at statuere, at artikel 75, stk. 1, litra a) og b), pålægger medlemsstaterne at nå et resultat inden for en bestemt frist.

Ikke desto mindre er det Kommissionens opfattelse, at dersom Rådet i strid med traktaten vedholdende undlader at fastsætte bestemmelser med henblik på gennemførelsen af princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, da bør dette medføre en retlig reaktion. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser kan antages at finde anvendelse på de transportområder, hvor Rådet ikke har fastsat bestemmelser efter udløbet af et passende tidsrum. Efter Kommissionens opfattelse bør princippet om de frie tjenesteydelser finde anvendelse, ikke fordi en bestemt frist overskrides, men for så vidt som det konstateres, at Rådet vedvarende har afvist at opfylde sine forpligtelser. En sådan afvisende holdning kunne f.eks. anses for bevist, dersom Rådet, jfr. artikel 176, undlader at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opfylde en dom, hvorved Rådets passivitet er fastslået.

Kommissionen har endelig henvist til Domstolens praksis vedrørende den fælles fiskeripolitik. Ganske vist kan denne retspraksis ikke lægges direkte til grund inden for transportsektoren, men efter Kommissionens opfattelse har de grundlæggende synspunkter ikke desto mindre også gyldighed inden for andre sektorer, hvor fællesskabslovgiveren har pligt til at fastsætte bestemmelser inden udløbet af en given frist, men undlader dette. Det grundlæggende synspunkt har været, at selv om medlemsstaterne i denne situation har adgang til at træffe foreløbige foranstaltninger, er de dog forpligtet til kun at gøre dette i Fællesskabets interesse samt under tilsyn fra Kommissionen. Efter fristens udløb påhviler der medlemsstaterne en videre forpligtelse til at samarbejde i henhold til artikel 5, ligesom der sker en udvidelse af Kommissionens beføjelser til i henhold til artikel 155 at overvåge, at de foranstaltninger, medlemsstaterne er bemyndiget til at træffe, er i overensstemmelse med Fællesskabets interesser. Inden for transportområdet har dette princip fundet udtryk i artikel 74, som pålægger medlemsstaterne at søge at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles politik.

Efter Kommissionens opfattelse følger det heraf, at medlemsstaterne kun kan træffe nationale foranstaltninger på transportområdet, der kan påvirke udarbejdelsen af den fælles politik, i den udstrækning de er nødvendige, og kun efter at have hørt Kommissionen, der i givet fald kan modsætte sig dem. I denne forbindelse har Kommissionen henvist til de gældende notifikationsprocedurer inden for områderne transporter ad sejlbare vandveje samt sø- og luftfarten. Disse procedurer bør imidlertid udbygges yderligere.

IV — Mundtlig forhandling

Der er afgivet mundtlige indlæg i retsmøder den 17. og 18. september 1984.

Parlamentet har for så vidt angår den nøjagtige genstand for sin første påstand anført, at det ikke har fremlagt en indholdsmæssigt fuldt gennemarbejdet plan for en fælles transportpolitik, fordi det ikke har villet tiltage sig en opgave som fællesskabslov-

giver, som traktaten ikke har tillagt det. Den første påstand skal forstås således, at Parlamentet gør gældende, at Rådet ikke har gennemført en fælles transportpolitik, der imødekommer EØF-traktatens mindstekrav. I henhold til Domstolens praksis indebærer disse mindstekrav, at samhandelen liberaliseres, samt at der indføres en ordning med fri konkurrence inden for transportområdet. I øvrigt fremgår de vigtigste krav navnlig af EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra a) og b).

Kommissionen har i så henseende anført, at selv om den fælles transportpolitik omfatter mere end retten til fri udveksling af tjenesteydelser, må den imidlertid under alle omstændigheder indebære, at denne ret gennemføres. EØF-traktatens artikel 61 har for så vidt karakter af en forfatningsforskrift, eftersom det er utænkeligt, at transportområdet som den eneste økonomiske sektor ikke skulle være omfattet af princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser. Gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser på de områder, der omhandles i EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra a) og b), følger efter overgangsperiodens udløb ikke umiddelbart af EØF-traktatens artikel 59. Rådet burde nemlig have truffet de fornødne foranstaltninger med henblik på en gradvis gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser for så vidt angår de fem transportformer. Som resultat af en fortolkning i lyset af de pågældende bestemmelsers indbyrdes sammenhæng og mål fremstår mindstekravene til den fælles transportpolitik således som tilstrækkeligt konkretiseret til, at det på dette grundlag kan statueres, at det påhviler Rådet gradvist at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, selv om det ikke kan antages, at denne proces skulle være afsluttet ved overgangsperiodens udløb.

Kommissionen har under henvisning til tysk forfatningsret dernæst anført, at tvisten er af forfatningsretlig natur. Det tilkommer Domstolen at fastslå, om og hvornår den frist, Rådet har til at opfylde mindstekravene til en fælles transportpolitik, er udløbet. På dette tidspunkt indtræder den retsvirkning, den nederlandske regering har anført, nemlig at de pågældende bestemmelser bliver umiddelbart anvendelige.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. februar 1985.

Præmisser

1 Ved stævning, der er indgået til Domstolens justitskontor den 24. januar 1983, har Europa-Parlamentet i medfør af EØF-traktatens artikel 175, stk. 1, anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Rådet har tilsidesat EØF-traktaten, herunder artikel 3, litra e), og artiklerne 61, 74, 75 og 84 derved, at det har undladt at indføre en fælles transportpolitik, især undladt at fastsætte bindende rammer for denne politik, samt at Rådet i strid med EØF-traktaten har undladt at træffe afgørelse om 16 konkret angivne forslag vedrørende transport, som Kommissionen har fremsat.

2 Den fælles transportpolitik er omfattet af de foranstaltninger, som Fællesskabet i henhold til EØF-traktatens artikel 3 skal træffe med henblik på oprettelsen af et fælles marked og en gradvis tilnærmelse af medlemsstaternes økonomiske politik. Den omhandles i afsnit IV i EØF-traktatens anden del (»Fællesskabets grundlag«). I henhold til den første bestemmelse i dette afsnit, artikel 74, skal traktatens mål på transportområdet søges nået »inden for rammerne af en fælles transportpolitik«. Med henblik på gennemførelsen af denne bestemmelse fastsætter Rådet i henhold til artikel 75, stk. 1, på forslag af Kommissionen og efter høring af Det økonomiske og sociale Udvalg og Europa-Parlamentet

»a) fælles regler for international transport til eller fra en Medlemsstats område eller gennem en eller flere Medlemsstaters områder;

b) de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en Medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende;

c) alle andre formålstjenlige bestemmelser.«

I henhold til artikel 75, stk. 2, skal de i stk. 1, litra a) og b), omhandlede bestemmelser fastsættes i løbet af overgangsperioden.

A — Sagens baggrund

3 Europa-Parlamentet har anført, at det allerede i 1968, da overgangsperioden i henhold til EØF-traktaten nærmede sig sit udløb, vedtog en beslutning om de opnåede resultater med hensyn til gennemførelsen af den fælles transportpolitik (ABl. C 10, s. 8), hvori Parlamentet gav udtryk for »et bestemt ønske om, at der ufortøvet vedtages og gennemføres en fælles transportpolitik, der må betragtes som en væsentlig bestanddel af det fælles marked«. To år senere, i 1970, vedtog Parlamentet en lignende beslutning (ABl. C 40, s. 27), hvori det på ny påpegede forsinkelsen på dette område og anmodede Rådet om at opstille et arbejdsprogram med en præcis tidsplan for vedtagelsen af de afgørelser, der skulle træffes.

4 Samtidig med, at Parlamentet afgav udtalelse om Kommissionens meddelelse til Rådet af oktober 1973 om den videre udvikling af den fælles transportpolitik, vedtog det den 25. september 1974 en beslutning om principperne for en fælles transportpolitik (EFT C 127, s. 24). Ved beslutninger af 16. januar 1979 (EFT

C 39, s. 16) og af 3. marts 1982 (EFT C 87, s. 42) krævede Parlamentet på ny, at Rådet ufortøvet skulle indføre en sammenhængende fælles transportpolitik.

5 Efter at Europa-Parlamentet havde konstateret, at den i traktaten foreskrevne fælles politik stadig ikke var gennemført, vedtog det endelig den 16. september 1982 en beslutning om at anlægge et passivitetssøgsmål mod EF-Rådet inden for transportpolitikken (EFT C 267, s. 62). Det konstateres i beslutningen, at der på transportpolitikkens område kun er truffet få og små foranstaltninger, som på ingen måde svarer til det fælles markeds krav, og at bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 3, litra e), og artiklerne 74-84 således ikke er opfyldt. Det udtales endvidere i beslutningen, »at Rådet ikke har truffet afgørelse om en lang række forslag fra Kommissionen, som Europa-Parlamentet allerede for længe siden har udtalt sig positivt om«.

6 Ved den nævnte beslutning af 16. september 1982 pålagde Parlamentet sin formand først at opfordre Rådet til at handle i medfør af EØF-traktatens artikel 175, stk. 2, og derefter i givet fald anlægge sag mod Rådet i henhold til artikel 175, stk. 1. Herefter meddelte Parlamentets formand ved skrivelse af 21. september 1982 Rådet, at Parlamentet havde til hensigt at anlægge et passivitetssøgsmål mod Rådet, idet Rådet havde undladt på grundlag af artikel 3, litra e), samt artikel 61 og 74 at træffe afgørelse om rammerne for en fælles transportpolitik, inden for hvilken traktatens mål kan søges nået, samt undladt at træffe de i artiklerne 71-84 omhandlede afgørelser med henblik på gennemførelsen af artikel 61 og 74.

7 I skrivelsen af 21. september 1982 opfordredes Rådet til at træffe en række foranstaltninger, herunder navnlig

— at træffe afgørelse om rammerne for en fælles transportpolitik på grundlag af EØF-traktatens artikel 3, litra e), og artikel 74,

— at indføre den i artikel 61 omhandlede frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet med hjemmel i bestemmelserne i artiklerne 74-84,

— ufortøvet at træffe de afgørelser, der allerede skulle være truffet før overgangsperiodens udløb, først og fremmest de i artikel 75, stk. 1, litra a) og b), omhandlede afgørelser,

— at fastsætte de i artikel 75, stk. 1, litra c), omhandlede formålstjenlige bestemmelser med henblik på at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles transportpolitik,

— ufortøvet at træffe beslutning om en række konkret angivne forslag fra Kommissionen, som Parlamentet allerede har afgivet udtalelse om.

8 Rådets formand svarede ved skrivelse af 22. november 1982. Det anføres i skrivelsen, at Rådet, »uden at tage stilling til de [af Parlamentets formand] rejste judicielle spørgsmål, men som udtryk for det gode forhold til Europa-Parlamentet«, fremsender en redegørelse, på grundlag af hvilken Parlamentet vil kunne danne sig et indtryk af, »hvorledes Rådet for tiden vurderer den fremtidige udvikling af den fælles transportpolitik«. Rådet anførte endvidere, at det delte Europa-Parlamentets opfattelse med hensyn til den interesse, der knytter sig til gennemførelsen af en sådan politik, at Rådet inden for en række transportsektorer allerede havde truffet en hel række afgørelser af væsentlig betydning for gennemførelsen af en fælles transportpolitik, men at Rådet erkendte, at der uanset disse fremskridt dog endnu krævedes yderligere foranstaltninger vedrørende den fælles transportpolitik.

9 Med skrivelsen fremsendte Rådet et notat, der indeholdt en oversigt over de 71 retsakter, Rådet på daværende tidspunkt havde vedtaget, og tillige for hver enkelt af de kommissionsforslag, der omhandledes i parlamentsformandens skrivelse, anførte, hvilken fase i behandlingen sagen befandt sig på.

10 Efter at Rådets svar var blevet behandlet i de pågældende parlamentsudvalg i henhold til den procedure, der var vedtaget ved beslutningen af 16. september 1982, konkluderede formanden for Europa-Parlamentet, at svaret ikke indeholdt en »stillingtagen« som omhandlet i EØF-traktatens artikel 175, stk. 2. Han besluttede derfor at anlægge nærværende søgsmål.

11 Kommissionen og kongeriget Nederlandene er indtrådt i sagen til støtte for henholdsvis Europa-Parlamentets og Rådets påstande.

B — Formaliteten

12 Rådet har nedlagt påstand om afvisning og har til støtte herfor anført to formalitetsindsigelser: for det første savner sagsøgeren søgsmålskompetence, og for det andet er betingelserne i artikel 175 vedrørende den forudgående administrative procedure ikke opfyldt.

1. Søgsmålskompetencen

13 Rådet har for det første anført, at søgsmålet udgør et led i Parlamentets bestræbelser på at skaffe sig øget indflydelse på beslutningsprocessen inden for Fællesskabet. Parlamentet kan imidlertid ikke forfølge dette — i øvrigt helt legitime — mål ved hjælp af et passivitetssøgsmål i medfør af artikel 175, eftersom denne bestemmelse ikke omfatter samvirket mellem Fællesskabets institutioner. Parlamentet må forfølge sine politiske mål ad anden vej.

14 Rådet har ikke bestridt, at medlemsstaterne og »Fællesskabets andre institutioner« kan anlægge et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 175, såfremt Rådet eller Kommissionen udviser passivitet. Under henvisning til det netop anførte er Rådet imidlertid tilbøjelig til at mene, at den kontrolbeføjelse, der tilkommer Parlamentet i henhold til EØF-traktaten, er udtømt med beføjelserne i henhold til EØF-traktatens artikler 137, 143 og 144, der regulerer Parlamentets muligheder for at øve indflydelse på Kommissionens og Rådets virksomhed. Der kan herefter ikke tilkomme Parlamentet nogen kontrolbeføjelse i forhold til Rådet, der kan udøves ved hjælp af et passivitetssøgsmål.

15 Rådet har dernæst anført, at også en fortolkning i lyset af traktatens opbygning fører til, at der ikke tilkommer Parlamentet nogen søgsmålskompetence. Således kan Parlamentet ikke anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173 til prøvelse af lovligheden af Rådets og Kommissionens retsakter. Når traktaten ikke tillægger Parlamentet nogen ret til at iværksætte en legalitetsprøvelse af de to institutioners retlige handlinger, er det ulogisk at give Parlamentet ret til at anlægge søgsmål i anledning af retsstridig undladelse af at handle fra en af disse to institutioners side. Efter Rådets opfattelse kunne Parlamentet således kun optræde som

sagsøger under et passivitetssøgsmål, dersom en sådan beføjelse var udtrykkeligt hjemlet.

16 Europa-Parlamentet og Kommissionen har bestridt denne argumentation under henvisning til formuleringen af artikel 175. Efter deres opfattelse kan bestemmelsen efter sin ordlyd umuligt fortolkes således, at Parlamentet skulle savne kompetence til at anlægge et passivitetssøgsmål, og heller ikke den ved EØF-traktaten fastlagte kompetencefordeling er til hinder for at anerkende en sådan beføjelse.

17 Det bemærkes, at artikel 175, stk. 1, som også er anerkendt af Rådet, udtrykkeligt bestemmer, at et passivitetssøgsmål mod Rådet eller Kommissionen også kan anlægges af »Fællesskabets andre institutioner«. Bestemmelsen tillægger således samtlige fællesskabsinstitutioner samme ret til at anlægge et passivitetssøgsmål. Man kan ikke for en af disse begrænse udøvelsen af denne ret uden at skade dens institutionelle stilling, som traktaten, navnlig artikel 4, stk. 1, har villet indføre.

18 Den omstændighed, at Europa-Parlamentet samtidig er den fællesskabsinstitution, der har til opgave at udøve en politisk kontrol med Kommissionens, og i en vis udstrækning også Rådets virke, er uden betydning for fortolkningen af de traktatbestemmelser, der omhandler institutionernes adgang til at anlægge sag.

19 Den første formalitetsindsigelse kan derfor ikke lægges til grund.

2. Betingelserne vedrørende den forudgående administrative procedure

20 Rådet har anført, at betingelserne i artikel 175 for den forudgående administrative procedure ikke er opfyldt. Dels var skrivelsen af 21. september 1982 fra Europa-Parlamentets formand ikke en »opfordring til at handle« i artikel 175's forstand, dels havde Rådet, jfr. artikel 175, »taget stilling« til den omhandlede skrivelse, idet Rådet havde givet Parlamentet en fuldstændig redegørelse for Rådets virksomhed for så vidt angik den fælles transportpolitik som omhandlet i skrivelsen af 21. september 1982.

21 Til det første punkt har Rådet nærmere anført, at skrivelsen fra Parlamentets formand ikke på daværende tidspunkt var blevet betragtet som en opfordring til at handle i artikel 175's forstand. Det fremgik af Rådets svarskrivelse, at Rådet havde betragtet brevvekslingen mellem de to institutioner som et indlæg i den politiske debat og ikke som første fase i en retstvist. Følgelig havde Rådet tilsendt Parlamentet alle de oplysninger, der var nødvendige til belysning af, hvorledes Rådet vurderede den fremtidige udvikling af den fælles transportpolitik.

22 Til det andet punkt har Rådet anført, at det konkrete indhold af en »stillingtagen« efter artikel 175 må afhænge af, hvad der gøres gældende af passivitet over for den pågældende institution. Har denne pligt til at træffe en afgørelse, uden at der herved tilkommer den noget som helst skøn, kan man vanskeligt forestille sig, at en reaktion af et andet indhold end den retsakt, der skal udstedes, skulle bevirke, at et søgsmål må afvises. Giver traktaten derimod den pågældende institution vide skønsmæssige rammer — således som det er tilfældet her — er situationen en anden: et svar fra den pågældende institution, der angiver, hvilken fase i behandlingen sagerne befinder sig på tillige med begrundelsen for, at institutionen endnu ikke har truffet afgørelse, samt angiver den påtænkte videre procedure, er tilstrækkeligt grundlag for at statuere, at der ikke foreligger passivitet efter artikel 175, og at sagen følgelig skal afvises.

23 Efter Parlamentets og Kommissionens opfattelse angiver skrivelsen af 21. september 1982 tilstrækkelig klart de foranstaltninger, Parlamentet ønsker truffet, jfr. artikel 175, stk. 2, hvorimod svarskrivelsen af 22. november 1982 fra Rådets formand netop ikke har karakter af en stillingtagen til nogen af disse foranstaltninger, og således ikke har givet Parlamentet noget svar vedrørende den påtalte passivitet.

24 Det kan lægges til grund, at betingelserne i henhold til artikel 175, stk. 2, er opfyldt i den foreliggende sag. Parlamentets formand har i skrivelsen under udtrykkelig henvisning til denne bestemmelse klart opfordret Rådet til at handle i artikel 175's forstand. Endvidere anfører skrivelsen de foranstaltninger, som Rådet efter Parlamentets opfattelse skal træffe for at bringe passiviteten til ophør.

25 Rådets svar derimod indeholder alene en redegørelse for de foranstaltninger, det allerede har gennemført på transportområdet, uden at tage stilling »til de judicielle spørgsmål«, der er rejst i Parlamentets henvendelse. Rådet har i svaret hverken bestridt eller tiltrådt, at den påtalte passivitet foreligger, ligesom det heller ikke på nogen måde af svaret fremgår, hvilken holdning Rådet indtager til de foranstaltninger, der efter Parlamentets opfattelse yderligere skal træffes. Et sådant svar kan ikke betragtes som en stillingtagen som omhandlet i artikel 175, stk. 2.

26 Dernæst bemærkes, at det af Rådet anførte om, at der i nærværende tilfælde tilkommer det et skøn med hensyn til gennemførelsen af den fælles transportpolitik, ikke har nogen betydning for spørgsmålet, om de særlige betingelser i artikel 175 er opfyldt, men må ses i sammenhæng med det mere almindelige spørgsmål, om den manglende fælles politik er passivitet i artikel 175's forstand; dette spørgsmål vil senere blive behandlet.

27 Den anden formalitetsindsigelse kan derfor heller ikke lægges til grund.

C — Sagens genstand

28 Rådet har i svarskriftet gjort gældende, at Parlamentet ikke har taget stilling til det spørgsmål, der er afgørende for sagens udfald, nemlig om udtrykket »træffe afgørelse« i artikel 175 kan fortolkes således, at det omfatter indførelsen af en fælles transportpolitik. Rådet har herved anført, at denne politik er yderst sammensat, idet den dækker en mængde områder såsom infrastruktur, priser, transportvilkår, den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser, sociale spørgsmål, konkurrenceforhold osv. En fælles politik på dette område, der også måtte omfatte landevejstransporten såvel som transport ad sejlbare vandveje og med jernbane, kan derfor ikke indføres ved en enkelt retsakt, men må udarbejdes gradvist via bestemmelser af konkret indhold.

29 Rådet har videre anført, at proceduren i henhold til artikel 175 er indført med henblik på de tilfælde, hvor den pågældende institution er retligt forpligtet til at vedtage en bestemt retsakt, hvorimod bestemmelsen ikke egner sig som en løsning i de tilfælde, hvor der skal indføres et samlet system af foranstaltninger i en kompliceret lovgivningsprocedure. Skulle Domstolen således statuere, at en institu-

tion i strid med EØF-traktaten har undladt »at træffe afgørelse«, påhviler det i henhold til artikel 176 herefter institutionen at »gennemføre... de foranstaltninger«, der er nødvendige til dommens opfyldelse. Sagsøgeren har imidlertid ikke oplyst, hvilke konkrete foranstaltninger Rådet med retsstridig passivitet til følge har undladt at vedtage.

30 Europa-Parlamentet har erklæret sig enig i, at en fælles transportpolitik næppe vil kunne gennemføres ved en enkeltstående retsakt men må realiseres i flere etaper, der skal bringes i indbyrdes overensstemmelse inden for rammerne af en sammenhængende ordning; Parlamentet anser det dog for indlysende, at det er nødvendigt på den ene eller den anden måde at »træffe afgørelse« inden for rammerne af en på forhånd fastlagt plan for at kunne gennemføre samtlige foranstaltninger, der i så henseende er fornødne.

31 Kommissionen, der i denne henseende støtter det af Parlamentet anførte, har anført, at der i henhold til EØF-traktaten gælder en almindelig forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik. Dette indebærer ifølge Kommissionen, at man — i overensstemmelse med traktatens almindelige mål — først må definere principperne for en fælles transportpolitik, der er det nødvendige grundlag for gennemførelsesbestemmelser. Dette krav imødekommes ikke ved, at man nøjes med sporadisk at vedtage foranstaltninger, der ikke omfatter væsentlige dele af en fælles politik. Uanset hvor frit Rådet i henhold til traktaten kan bestemme indholdet af de foranstaltninger, det skal træffe inden for de fastsatte rammer, samt rækkefølgen af disse foranstaltninger, er det Kommissionens opfattelse, at den forpligtelse til at handle, der fremgår såvel af artiklerne 74 og 75 som af artikel 3, litra e), er tilstrækkelig klar til, at den kan gøres til genstand for et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 175, såfremt den ikke efterkommes.

32 Parlamentet og Kommissionen har dernæst anført, at artikel 75 under alle omstændigheder indeholder en helt præcis frist for gennemførelsen af foranstaltninger på områder, traktaten klart tillægger en særlig betydning, idet de fælles regler for international transport såvel som de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, skulle være fastsat i løbet af overgangsperioden, dvs. inden udgangen af 1969. Begge områder har en snæver sammenhæng med den frie udveksling af tjenesteydelser, som i henhold til traktaten i princippet skulle være gennemført ved overgangsperiodens udløb, om end princippets gennemførelse på transportområdet i medfør af artikel 61 er betinget af gennemførelsen af en fælles transportpolitik.

33 Indledningsvis bemærkes, at Parlamentet har nedlagt to forskellige påstande, dels at Rådet har undladt at gennemføre en fælles transportpolitik, navnlig fastsætte bindende rammer herfor, dels at Rådet har undladt at træffe afgørelse vedrørende 16 forslag på transportområdet, som Kommissionen har fremsat for Rådet. Kun i forbindelse med den første påstand opstår det spørgsmål, om formuleringen af artikel 175 samt bestemmelsens placering i traktatens samlede søgsmålssystem giver Domstolen hjemmel til at statuere traktatstridig undladelse af at træffe afgørelse.

34 Herved synes formuleringen af artikel 175, navnlig i den tyske og nederlandske version, ganske vist at støtte en fortolkning, hvorefter det afgørende er, om undladelsen vedrører en bestemt retsakt. Dette synspunkt er dog ikke afgørende. For det første er bestemmelsen i de andre sprogversioner affattet således, at den også omfatter en passivitet af et mere ubestemt indhold. For det andet ville det være i strid med formålet med artikel 175, såfremt en sagsøger ikke kunne indbringe et passivitetssøgsmål for Domstolen mod en institution, der i henhold til traktaten skal træffe en række afgørelser eller et samlet hele af afgørelser, men undlader dette.

35 Det af Rådet rejste spørgsmål drejer sig herefter alene om, hvorvidt Parlamentet i sin første påstand i sagen har angivet de foranstaltninger, Rådet angiveligt burde have truffet, tilstrækkeligt klart til, at Rådet, såfremt Domstolen afsiger dom, der giver Parlamentet medhold i dets påstand, vil være i stand til at opfylde en sådan dom som foreskrevet i artikel 176.

36 En sådan klarhed er så meget mere nødvendig, eftersom der inden for traktatens søgsmålssystem er en snæver sammenhæng mellem søgsmålet i medfør af artikel 173, hvorved der kan opnås en annullation af Rådets og Kommissionens ulovlige retsakter, og søgsmålet i henhold til artikel 175, hvorunder det kan statueres, at Rådet eller Kommissionen i strid med traktaten har undladt at vedtage visse retsakter. Under hensyn til denne sammenhæng må det i begge tilfælde kræves, at de retsakter, der er genstand for retstvisten, er tilstrækkeligt konkretiseret til, at Domstolen kan efterprøve, om de udstedte retsakter er retmæssige, henholdsvis om det er retmæssigt, at de ikke er udstedt.

37 Det fremgår af det anførte, at Parlamentets første påstand — selv om den skulle vise sig underbygget — kun vil kunne tages til følge i det omfang, den manglende fælles transportpolitik, som Rådet gøres ansvarlig for, skyldes, at Rådet har undladt at træffe foranstaltninger, hvis rækkevidde kan bestemmes tilstrækkeligt klart til, at de kan konkretiseres samt gøres til genstand for opfyldelse i henhold til artikel 176. Der må følgelig tages stilling til parternes argumenter vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der mangler en fælles transportpolitik.

D — Den første påstand: Undladelsen af at gennemføre en fælles transportpolitik

1. Den fælles transportpolitik i almindelighed

38 Europa-Parlamentet har ikke bestridt, at traktaten overlader Rådet et vidt skøn med hensyn til indholdet af den fælles transportpolitik; men dette skøn må efter Parlamentets opfattelse begrænses i to henseender: for det første giver det ikke Rådet hjemmel til at forholde sig passivt, efter at de frister, traktaten foreskriver, er udløbet, navnlig fristen i artikel 75, stk. 2; for det andet påhviler det Rådet at fastlægge et samlet system af principper som en fælles ramme, hvor der er taget hensyn til alle de komplicerede økonomiske omstændigheder, der præger transporterhvervet. Disse principper må herefter lægges til grund for de konkrete foranstaltninger, der er fornødne med henblik på gennemførelsen af traktatens almindelige principper på dette område.

39 De grundprincipper, som Rådet således burde have fastsat, skal — stadig efter Parlamentets opfattelse — i det mindste opfylde visse mål og i hvert fald omfatte visse områder. Begrebsmæssigt indebærer en fælles transportpolitik, at visse mål skal nås, navnlig med henblik på at liberalisere transporterhvervet og lette den grænseoverskridende trafik. De pågældende principper skal også angive, hvilke områder der skal reguleres; de økonomiske forhold inden for transportsektoren kræver, at en sådan regulering først og fremmest omfatter konkurrenceforholdene mellem jernbane- og landevejstransporten samt en ordning til reduktion af transportkapaciteten på sejlbare vandveje og landeveje.

40 Kommissionen har anført, at der, uanset de mange forslag den igennem mere end tyve år har fremsat for Rådet, fortsat er tale om væsentlige lakuner på alle områder af den fælles transportpolitik. Kommissionen har især henvist til de utilstrækkelige foranstaltninger, der er truffet for landevejstransporten, hvor kapacitetsnedskæringerne i det væsentlige er gennemført i henhold til bilaterale overens-

komster mellem medlemsstaterne på grundlag af meget uensartede kriterier, hvilket i en række tilfælde har ført til returkørsel uden last og således ofte har vist sig at være til hinder for en maksimal udnyttelse af den foreliggende transportkapacitet; desuden er befordringer inden for den enkelte medlemsstat forbeholdt de virksomheder, der er hjemmehørende på den pågældende medlemsstats område. Endelig vanskeliggøres den grænseoverskridende trafik af de talrige kontrolforanstaltninger ved grænserne.

41 I denne forbindelse har Kommissionen endvidere henvist til jernbanernes utilfredsstillende økonomi og deres mangelfuldt regulerede forhold til staten, til den væsentlige, strukturelt betingede overkapacitet i transporten ad indre vandveje, der er blevet forværret som følge af manglen på koordinerede oplægningsforanstaltninger, til de udeblevne fremskridt med hensyn til infrastrukturprojekter af interesse for Fællesskabet, til den manglende samordning af nationale infrastrukturforanstaltninger, samt til, at der så godt som fuldstændigt savnes en fællesskabsregulering af sø- og luftfarten.

42 Rådet har ikke bestridt, at der findes de af Kommissionen påpegede lakuner. Rådet har imidlertid anført en række argumenter til støtte for, at disse lakuner ikke kan sidestilles med passivitet efter EØF-traktatens artikel 175. Det har i denne forbindelse navnlig påberåbt sig det skøn, der tilkommer det med hensyn til gennemførelsen af den fælles transportpolitik, såvel som de objektive vanskeligheder af geografisk, økonomisk og social art, der har været til hinder for hurtigere fremskridt. Desuden har Rådet henvist til den særstilling, jernbanerne indtager på transportmarkedet, såvel som til den særlige rolle, medlemsstaterne har spillet for Rådets beslutningsproces i transportsager.

43 Rådet har dernæst henvist til de foranstaltninger, det allerede har truffet på området, og som fremgår af den oversigt, der blev tilstillet Parlamentet sammen med skrivelsen fra Rådets formand af 22. november 1982; Rådet har herved henvist til sin beslutning af 13. maj 1965 (EFT 1965-1966, s. 60), der fastlægger de mål, der skal nås med hensyn til harmonisering af afgiftsbestemmelser og sociale bestemmelser på transportområdet, samt til Rådets beslutning af 14. december 1967 (ABl. 1967, nr. 322, s. 4), der opstiller en plan vedrørende foranstaltninger, der kan sikre den fremtidige udvikling af den fælles transportpolitik. I øvrigt fremgår det efter Rådets opfattelse af de nævnte beslutninger, at den indbyrdes afhængighed, der — som flere gange påvist af Kommissionen — består mellem de forskellige transportområder og de forskellige endnu uløste problemer, netop har gjort det vanskeligt for Rådet at komme videre på dette område.

44 Rådet har i denne forbindelse anført, at man næppe kan liberalisere landevejstransporten uden en væsentlig tilnærmelse af konkurrencevilkårene, som omvendt ikke vil kunne gennemføres, så længe problemet omkring jernbanerne og deres forhold til det offentlige ikke er løst. Kommissionen har imidlertid aldrig for Rådet fremsat forslag om, hvorledes dette grundlæggende problem kan løses.

45 Den nederlandske regering har i så henseende udtalt sig til støtte for Rådet, uden dog fuldt ud at tiltræde dets argumentation. Efter den nederlandske regerings opfattelse betyder den omstændighed, at der ikke er gennemført en fælles transportpolitik, ikke nødvendigvis, at traktatens almindelige bestemmelser samt den her hjemlede frie bevægelighed ikke skulle finde anvendelse på transportområdet. Den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet er i henhold til EØF-traktatens artikel 61 ganske vist omfattet af traktatens bestemmelser om den fælles transportpolitik, men dette indebærer dog ikke, at overgangsperiodens udløb er uden betydning for den frie udveksling af tjenesteydelser i denne sektor. Den nederlandske regering har herved anført, at Domstolen på andre områder, f.eks. inden for de fælles markedsordninger for landbruget samt for så vidt angår bevarelsen af havets biologiske ressourcer, har fastslået, at overgangsperiodens udløb i sig selv kan skabe rettigheder og forpligtelser på grundlag af traktatens almindelige regler.

46 Det bemærkes, at der på grundlag af disse fire indlæg uden videre kan drages den konklusion, at parterne og intervenienterne er enige om, at der endnu ikke er indført et samlet regelsæt, der kan betegnes som en fælles transportpolitik som omhandlet i traktatens artikler 74 og 75. Forklaringen på dette forhold kan søges i den omstændighed, som anført af Parlamentet, at der ikke findes en fælles ramme for gennemførelsen af en sådan politik, i de væsentlige vanskeligheder, der, som anført af Kommissionen, fortsat findes på transportområdet, i den manglende gennemførelse af beslutningerne af 1965 og 1967 om fastsættelse af en tidsplan for arbejdet på dette område, eller, som anført af den nederlandske regering, i de hindringer, der fortsat består for den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet.

47 Det må således efterprøves, om Rådets undladelse af at træffe afgørelse — i betragtning af, at der ikke findes et sæt af bestemmelser, der kunne udgøre en fælles transportpolitik — er en sådan passivitet, der i henhold til EØF-traktatens artikel 175 er undergivet Domstolens kontrol.

48 Herved bemærkes først, at de objektive vanskeligheder, der efter Rådets opfattelse er til hinder for de fornødne fremskridt i retning af en fælles transportpolitik, ikke kan tillægges nogen betydning under den foreliggende retstvist. I henhold til artikel 175 skal Domstolen i givet fald statuere, at Rådet eller Kommissionen har tilsidesat traktaten derved, at de har undladt at træffe afgørelse i en situation, hvor vedkommende institution havde pligt hertil. Omfanget af de vanskeligheder, som institutionen må overvinde for at opfylde denne forpligtelse, tillægges i artikel 175 ingen betydning.

49 Derimod har Rådet principielt med rette henvist til sit frie skøn. Ganske vist begrænses skønnet af de krav, som oprettelsen af fællesmarkedet indebærer såvel som af en række konkrete traktatbestemmelser, herunder forskrifter om bestemte frister. Som traktaten er opbygget, tilkommer det dog Rådet i overensstemmelse med traktatens regler om fremgangsmåden at fastlægge målene for en fælles transportpolitik samt midlerne til dens gennemførelse.

50 Selv om Rådet i medfør af sin pligt til at indføre en fælles transportpolitik således skal træffe alle de afgørelser, der er nødvendige med henblik på gradvist at gennemføre en sådan politik, er indholdet af disse afgørelser imidlertid ikke nærmere fastlagt i traktaten. I henhold til traktaten kan Rådet f.eks. frit bestemme, om foranstaltningerne inden for transportområdet først skal regulere forholdet mellem jernbanerne og de statslige myndigheder eller konkurrenceforholdet mellem landevejs- og jernbanetransporten. Ligeledes tilkommer det Rådet at fastlægge rangfølgen ved harmoniseringen af lovgivningerne og forvaltningspraksis inden for det pågældende område samt at træffe bestemmelse om indholdet af en sådan harmonisering. På dette område har Rådet i henhold til traktaten et frit skøn.

51 Det anførte bekræftes af de indlæg, som de tre institutioner og den nederlandske regering har afgivet under sagen. Det fremgår heraf, at opfattelserne angående indholdet af en fælles transportpolitik er undergået en udvikling siden Rådets førnævnte beslutning af 1965, og at navnlig den relative betydning af de forskellige elementer af en sådan politik i tidens løb er blevet vurderet forskelligt.

52 På grundlag af de afgivne indlæg kan der endvidere drages endnu en konklusion. Det fremgår nemlig, at Parlamentet, uanset at det er blevet opfordret dertil, ikke har anført, hvilke foranstaltninger det påhviler Rådet at træffe i henhold til traktaten, samt i hvilken rækkefølge dette skal ske. Parlamentet har alene anført, at disse foranstaltninger skal udgøre et sammenhængende hele, være fælles for alle medlemsstaterne og gennemføre traktatens mål på transportområdet.

53 Som allerede anført betyder den omstændighed, at der ikke, som bestemt i traktaten, er indført en fælles politik, ikke nødvendigvis i sig selv, at der foreligger en passivitet af et så bestemt indhold, at den er undgivet Domstolens kontrol i henhold til artikel 175. Dette gælder også i den foreliggende sag, selv om foranstaltningerne til gennemførelse af artikel 75 må videreføres uden afbrydelse, for at den fælles transportpolitik gradvist kan indføres, og selv om en væsentlig del af disse foranstaltninger i henhold til artikel 75, stk. 2, skulle have været gennemført inden overgangsperiodens udløb.

2. Den frie udveksling af tjenesteydelser inden for transportområdet

54 Parlamentet og Kommissionen har vedrørende dette spørgsmål anført, at de i artikel 75, stk. 1, litra a) og b), omhandlede fælles regler for international transport og de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, ikke alene skal vedtages inden for en bestemt frist, men at artiklen i denne henseende tillige pålægger Rådet forpligtelser, der er tilstrækkeligt præcise til, at Domstolen kan statuere passivitet i henhold til EØF-traktatens artikel 175. Begge institutioner har anført, at der består en snæver sammenhæng mellem de nævnte bestemmelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, hvis gennemførelse er en af Fællesskabets vigtigste opgaver.

55 Rådet har taget afstand fra denne opfattelse og har anført, at heller ikke de bestemmelser, der skal udstedes i medfør af artikel 75, stk. 1, litra a) og b), er tilstrækkeligt præcist angivne for så vidt angår deres indhold og mål.

56 Kommissionen har anført, at i hvert fald et område inden for den fælles transportpolitik har et så klart beskrevet indhold, at man kan tale om en præcis forpligtelse, nemlig den frie udveksling af tjenesteydelser. Omfanget af denne forpligtelse kan

fastlægges på grundlag af traktatens bestemmelser om tjenesteydelser, navnlig artiklerne 59 og 60, samt i lyset af direktiver og retspraksis på området.

57 Den nederlandske regering har ligeledes anført, at den frie udveksling af tjenesteydelser er af væsentlig betydning.

58 Herefter skal Domstolen tage nærmere stilling til parternes anbringender angående den frie udveksling af tjenesteydelser inden for transportområdet og sammenhængen mellem den frie udveksling af tjenesteydelser og indførelsen af en fælles transportpolitik.

59 Kommissionen og den nederlandske regering har anført, at efter Domstolens praksis er artiklerne 59 og 60 blevet umiddelbart anvendelige efter overgangsperiodens udløb. Den omstændighed, at udvekslingen af tjenesteydelser på transportområdet i henhold til artikel 61 skal liberaliseres som led i den fælles transportpolitik, kan efter deres opfattelse ikke i sig selv begrunde, at gennemførelsen af bestemmelserne om tjenesteydelser udsættes på ubestemt tid, når Rådet ikke efter flere års forløb har indført en sådan fælles politik.

60 Den nederlandske regering har anført, at i henhold til EØF-traktatens artikel 8, stk. 7, er overgangsperiodens udløb den sidste frist for gennemførelsen af samtlige foranstaltninger, der er nødvendige for oprettelsen af det fælles marked; der er efter regeringens opfattelse ingen grund til at gøre undtagelse for så vidt angår transportmarkedet. Endvidere har den omstændighed, at der ikke er vedtaget gennemførelsesbestemmelser, som er udtrykkeligt foreskrevet i traktaten, aldrig været til hinder for, at traktatens almindelige bestemmelser eller principper finder anvendelse. Heraf har den nederlandske regering konkluderet, at den frie udveksling af tjenesteydelser efter overgangsperiodens udløb også må gælde for transporterhvervet. Da den direkte virkning af artiklerne 59 og 60 i sig selv alene er tilstrækkelig til at gennemføre den fælles transportpolitik, uden at der er behov for andre foranstaltninger fra Rådet, foreligger der ifølge regeringen ikke nogen traktatstridig passivitet fra Rådets side.

61 Kommissionen derimod mener ikke, at artiklerne 59 og 60 har direkte virkning inden for transportområdet. I henhold til artikel 61 skal den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet gennemføres i sammenhæng med artikel 75, stk. 1, litra a) og b). Ifølge Kommissionen giver bestemmelsen Rådet en rimelig frist — i givet fald ud over overgangsperiodens udløb — til at gennemføre den frie

udveksling af tjenesteydelser inden for transportområdet som led i en fælles politik. Efter Kommissionens opfattelse kan en sådan rimelig frist imidlertid ikke være ubegrænset, og mere end 15 år efter overgangsperiodens udløb må fristen være nær ved at udløbe; i modsat fald ville et enkelt erhvervsområde ikke være omfattet af princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser, selv om dette princip er garanteret af traktaten. Dette ville i det lange løb kunne føre til konkurrenceforvridninger. Efter Kommissionens opfattelse bør Domstolen derfor i dommen fremhæve, på hvilket tidspunkt en efter artikel 61 rimelig frist er udløbet.

62 Det bemærkes indledningsvis, at i henhold til artikel 61, stk. 1, er den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport. Efter traktaten skal de for den frie udveksling af tjenesteydelser gældende principper, der navnlig defineres i EØF-traktatens artikler 59 og 60, således gennemføres via indførelsen af den fælles transportpolitik, især ved fælles regler for international transport og ved fastsættelse af de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende; begge disse mål, der omhandles i henholdsvis artikel 75, stk. 1, litra a) og b), omfatter nødvendigvis realiseringen af den frie udveksling af tjenesteydelser.

63 Den nederlandske regerings opfattelse, at overgangsperiodens udløb har medført, at traktatens artikler 59 og 60 også er blevet umiddelbart anvendelige på transportområdet, kan således ikke tiltrædes.

64 Derimod har Parlamentet, Kommissionen og den nederlandske regering med rette anført, at Rådet efter artikel 75, stk. 1, litra a) og b), er forpligtet til bl.a. at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, samt at omfanget af denne forpligtelse klart fremgår af traktaten. Som det nemlig er fastslået i Domstolens dom af 17. december 1981 i sag 279/80 (Webb, Sml. 1981, s. 3305), indebærer princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser, jfr. artiklerne 59 og 60, et påbud om, at enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af dennes nationalitet eller på grund af, at han er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen skal udføres, skal afskaffes.

65 Det følger af det anførte, at Rådet i så henseende ikke har det frie skøn, som det har inden for andre områder af den fælles transportpolitik. Eftersom det mål, der skal nås, utvetydigt fremgår af artiklerne 59, 60 og 61, jfr. artikel 75, stk. 1, litra a) og b), kan Rådet — under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter — alene udøve et vist skøn med hensyn til, hvorledes foranstaltningerne til realisering af dette mål nærmere skal udformes.

66 Det bemærkes herefter, at for så vidt som forpligtelserne i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), omfatter gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser, er de tilstrækkeligt præcise til, at Domstolen kan statuere passivitet i henhold til artikel 175, såfremt de ikke er efterkommet.

67 Rådet har i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a), jfr. stk. 2, været forpligtet til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet inden overgangsperiodens udløb for så vidt angår international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder, og Rådet har tillige skullet gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser i denne sektor ved i henhold til artikel 75, stk. 1, litra b), jfr. stk. 2, at fastsætte de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende. Det står fast, at de foranstaltninger, der har været fornødne i så henseende, endnu ikke er blevet truffet.

68 På dette punkt må der således statueres passivitet for Rådets vedkommende, eftersom det har undladt at træffe foranstaltninger, der skulle være truffet inden overgangsperiodens udløb, og hvis mål og indhold kan bestemmes tilstrækkeligt klart.

69 Parlamentet, Kommissionen og den nederlandske regering har endvidere kommenteret den situation, der ville opstå, såfremt Rådet, efter afsigelse af en dom, der gik det imod, fortsat skulle undlade at træffe afgørelse. Dette spørgsmål er imidlertid hypotetisk. I henhold til artikel 176 påhviler det Rådet at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger; eftersom bestemmelsen ikke fastsætter nogen frist, må det lægges til grund, at Rådet i så henseende har en rimelig frist. Det findes ikke fornødent i nærværende dom at tage stilling til følgerne af en eventuel fortsat passivitet fra Rådets side.

70 Det må herefter statueres, at Rådet i strid med traktaten har undladt at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser inden for international transport samt undladt at fastsætte de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende.

71 Herved kan Rådet frit vedtage de bestemmelser, det anser for nødvendige til at supplere de påbudte liberaliseringsforanstaltninger, hvilket kan ske i den rækkefølge, Rådet finder rigtigst.

E — Den anden påstand: Undladelsen af at træffe afgørelse vedrørende de seksten forslag fra Kommissionen

72 Europa-Parlamentets anden påstand er, at Rådet har undladt at træffe afgørelse om seksten forslag fra Kommissionen, der opregnes i stævningen. Parlamentet har allerede taget stilling til samtlige disse forslag.

73 To af disse forslag er blevet tiltrådt af Rådet før den mundtlige forhandling; Parlamentet har anført, at disse to forslag følgelig udgår af stævningen. Et tredje forslag, som med visse ændringer er blevet tiltrådt af Rådet efter den mundtlige forhandling og nu foreligger som direktiv om vægt, dimensioner og visse andre tekniske data for visse landevejskøretøjer (direktiv 85/3 af 19. december 1984, EFT 1985, L 2, s. 14), har Parlamentet herefter ikke kunnet lade udgå af stævningen. Det står fast, at et fjerde af de af Parlamentet omhandlede forslag er blevet afvist af Rådet, samt at et femte forslag er blevet indholdsløst, idet Rådet har indarbejdet det i et andet direktiv.

74 Parlamentet har anført, at det i henhold til EØF-traktatens artikler 74 og 75 påhviler Rådet inden for en rimelig frist at træffe afgørelse om de forslag, Kommissionen har fremsat på transportområdet. Rådet behøver ikke at tiltræde et forslag i den skikkelse, hvori Kommissionen har fremsat det; men Rådet skal træffe afgørelse i den ene eller den anden retning.

75 Det fremgår af dette anbringende, at den forpligtelse, Rådet efter Parlamentets opfattelse er underlagt, er et udslag af Rådets almindelige forpligtelse til at indføre

en fælles transportpolitik, for så vidt som der inden en vis frist skal træffes bestemmelse om en sådan politik. Der kan herefter alene være tale om de forslag, der vedrører områder, som omhandles i artikel 75, stk. 1, litra a) og b).

76 Kun et af disse forslag hviler på artikel 75, stk. 1, litra b), nemlig forslaget til forordning om adgangen til erhvervet med godstransport ad sejlbare vandveje, der blev fremsat for Rådet i 1967. Det fremgår af Rådets og Kommissionens indlæg, at dette forslag i sin oprindelige skikkelse ikke længere er aktuelt. Kommissionen har over for Rådet tilkendegivet, at den alene opretholder artikel 38 i forslaget; de øvrige bestemmelser indgår i drøftelserne vedrørende Kommissionens mandat under forhandlingerne med Schweiz inden for Den centrale Kommission for sejladsen på Rhinen.

77 De fleste af de forslag, der hviler på artikel 75, stk. 1, litra a), drejer sig om landevejstransporten. Dette gælder for de to forslag om tilladelser for sammenkoblede køretøjer samt for forslaget om liberalisering af transporten af levende dyr og kunstgenstande i specialkøretøjer.

78 Det bemærkes, at for så vidt som forslagene i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), har til formål at bidrage til gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, følger Rådets forpligtelse til at træffe afgørelse af den omstændighed, at der allerede er konstateret passivitet for Rådets vedkommende. For så vidt som de omhandlede forslag falder uden for disse rammer, må de betragtes som foranstaltninger, der kan træffes til supplering af de påbudte liberaliseringsforanstaltninger, og som Rådet derfor vedtager efter et frit skøn.

79 Det er herefter ikke nødvendigt at tage nærmere stilling til Rådets forpligtelse til at træffe afgørelse om de pågældende forslag.

Sagens omkostninger

80 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvis parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. I den foreliggende sag vil omkostningerne være at ophæve således, at hver part bærer sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Rådet har i strid med traktaten undladt at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser inden for international transport samt undladt at fastsætte de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende.**

2) **I øvrigt frifindes sagsøgte.**

3) **Hver part bærer sine omkostninger.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. maj 1985.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident